

Rapport annuel 2022

Table des matières

I. Introduction	3
II. Examen des décisions	6
III. Observations et recommandations de la Commission	8
IV. Annexes	9

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 et de copie, 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 de ceux-ci 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.

Modifications du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 détermine les modalités de mise en œuvre du décret du 22 décembre 1994 et le fonctionnement pratique de la Commission. Toutefois, une incohérence entre les deux textes a été constatée et a conduit à devoir modifier le décret. En effet, l'ancienne version du décret prévoyait que trois membres de la Commission soient désignés par le Gouvernement parmi les fonctionnaires de la Communauté française. La notion de fonctionnaire n'étant pas définie par le décret, elle devait donc s'entendre restrictivement et ne viser que les agents des services du Gouvernement¹. Par contre, l'arrêté reprenait une définition large de la notion de fonctionnaire en incluant les personnes morales de droit public dépendant de la Communauté française. Il était donc impératif de corriger cette incohérence en modifiant le décret du 22 décembre 1994².

Dorénavant, l'article 8, §1^{er}, alinéa 3, du décret prévoit que trois membres de la Commission « *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* ». Il est dans l'intérêt de tous que la Commission soit également composée de membres du personnel issus des personnes morales de droit public relevant de la Communauté française. Ces dernières étant justiciables de la CADA comme les services du Gouvernement, il est légitime qu'elles soient représentées en son sein.

¹ A ce sujet, comme évoqué dans le rapport 2021 de la CADA, dans le cadre de l'examen d'un recours, la partie adverse a soulevé une erreur dans la composition de la Commission qui a conduit in fine à la démission de Monsieur HERMANN, membre effectif de la Commission et agent au sein d'une OIP (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), le 23 septembre 2021.

² Décret du 23 juin 2022 modifiant le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

D'autres modifications ont été apportées au décret. Dorénavant, l'autorité administrative est tenue d'informer la Commission du suivi de la décision lorsque celle-ci a fait droit au recours (article 8/4, §2, alinéa 2). De plus, à défaut de collaboration de l'autorité administrative durant la procédure¹ ou d'information quant au suivi de la décision, la Commission peut, si elle l'estime nécessaire, en informer le Ministre de tutelle de l'autorité administrative concernée. Il est également prévu que la CADA reprenne sur son site internet la liste des autorités administratives n'ayant pas collaboré ou n'ayant pas relayé le suivi donné à la décision.

Modifications de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994

L'arrêté d'exécution du 23 avril 2020 a également été modifié.² Les dispositions relatives au fonctionnement de la Commission ont été complétées afin de permettre à celle-ci de fonctionner de manière optimale en tout temps.

Dans le rapport 2021, la Commission faisait état de la démission de deux membres. En effet, après la mise en évidence d'une impossibilité juridique de faire siéger un agent issu d'un organisme d'intérêt public évoquée précédemment, M. HERMANNNS a dû démissionner. Madame VOGLAIRE, sa suppléante, ayant quitté ses fonctions au sein de l'ETNIC, n'a pu être en mesure de le suppléer. A cela s'ajoutait les absences répétées d'un autre membre effectif, Monsieur MICHIELS, régulièrement empêché de participer aux réunions par d'autres obligations professionnelles, qui l'ont conduit également à quitter la Commission. Sa suppléante a donc dû très tôt terminer son mandat. Cette situation mettait régulièrement la CADA en difficulté vis-à-vis du quorum de présence visé à l'article 7 de l'arrêté.

Il était donc urgent de pouvoir corriger les dispositions de l'arrêté afin de pouvoir procéder plus facilement au remplacement des membres quittant la Commission en cours de mandat. Un motif de remplacement pour lutter contre l'absentéisme a donc été ajouté dans ce sens (art. 4, 4°, de l'AGCF du 23 avril 2020) Une autre disposition de l'arrêté prévoit également qu'un nouveau membre effectif puisse être désigné pour terminer le mandat du membre effectif qui ne fait plus partie de la Commission.³

Composition de la Commission d'accès aux documents administratifs

Les membres de la CADA ont été désignés par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 février 2020 pour un mandat de quatre ans. Monsieur Emmanuel MATHIEU, Président de chambre à la Cour d'appel de Mons, a été désigné à la présidence et la Commission était composée des membres suivants :

Membres effectifs	Membres suppléants
Mme Maud LESSENNE	Mme Laureline NOOTENS

¹ L'autorité administrative est invitée à envoyer la copie du(des) document(s) administratif(s), objet de la demande du requérant, et une note d'observations à la Commission (art. 8/2, du décret du 22 décembre 1994)

² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 12 mai 2022 modifiant l'AGCF du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994

³ Ce point avait fait l'objet d'une recommandation de la Commission dans son rapport 2021.

M. Jan MICHIELS	Mme Anne-Françoise MEEUS
M. Olivier HERMANNNS	Mme Kristen VOGLAIRE
Me Jérôme SOHIER	Me Élisabeth KIEHL

Suite aux différents départs au sein de la Commission, il convenait donc de procéder à la désignation de trois nouveaux membres afin d'assurer à la Commission un cadre complet lui permettant de remplir sereinement ses missions. Un appel à candidatures a été publié le 2 septembre 2022. Quatre candidatures sont parvenues au secrétariat de la CADA et une comparaison des titres et mérites a été effectuée en séance par le Président et les membres de la Commission. L'avis du 27 octobre 2022 relatif à l'attribution de nouveaux mandants reprenant le classement des candidatures a été remis au Gouvernement qui a retenu in fine les candidatures proposées par la Commission à savoir :

- M. Olivier HERMANNNS¹ en tant que membre effectif ;
- Mme Clémentine COLSON en tant que membre effective ;
- Mme Alixe LECLERCQ en tant que membre suppléante.

L'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 novembre 2022² modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 20 février 2020 fixant la composition de la CADA prévoit qu'en plus de son Président Monsieur Emmanuel MATHIEU, les membres de la Commission sont:

Membres effectifs	Membres suppléants
Mme Maud LESSENNE	Mme Laureline NOOTENS
M. Clémentine COLSON	Mme Anne-Françoise MEEUS
M. Olivier HERMANNNS	Mme Alixe Leclercq
Me Jérôme SOHIER	Me Élisabeth KIEHL

Appelé à exercer d'autres fonctions, le Secrétaire de la Commission M. Jonathan LORMANS est remplacé au 1^{er} janvier 2023 par M. Benjamin BOCQUET. M. LORMANS sera son suppléant.

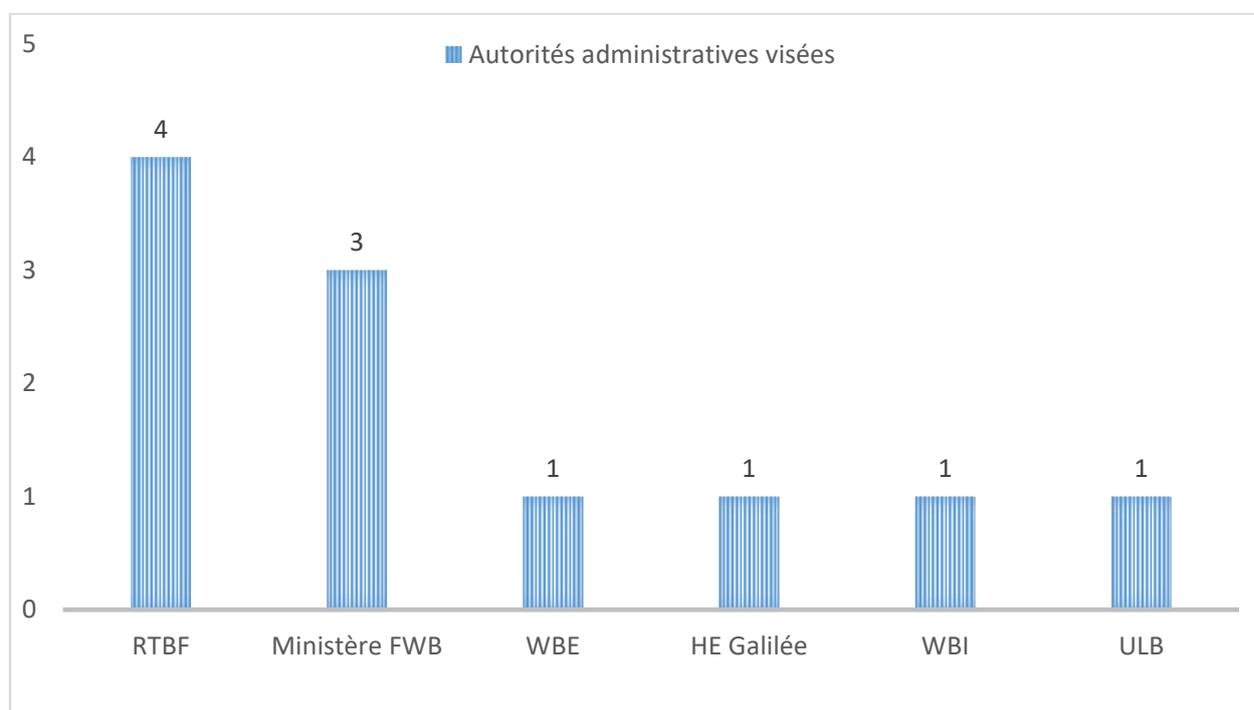
¹ M. HERMANNNS a été désigné membre effectif en février 2020. Après la mise en évidence d'une incohérence juridique de faire siéger un membre issu d'un OIP, ce dernier a dû démissionner de son mandat en septembre 2021. Suite à la modification du décret du 22 décembre 1994, ce dernier a pu introduire une nouvelle candidature. Son expérience et la qualité de son travail lors de son précédent mandat ont retenu toute l'attention de la Commission qui a donc proposé sa candidature au Gouvernement pour que celui-ci puisse siéger à nouveau au sein de la Commission.

² Publié au Moniteur belge le 25 janvier 2023 et entrant en vigueur le dixième jour suivant sa publication.

II. Examen des décisions

Durant l'année 2022, la CADA a rendu 11 décisions. Les autorités administratives¹ visées par un recours étaient les suivantes :

- Radio-télévision belge de la Fédération Wallonie-Bruxelles
- Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles
- Wallonie-Bruxelles Enseignement
- Haute école Galilée
- Wallonie-Bruxelles International
- Université libre de Bruxelles

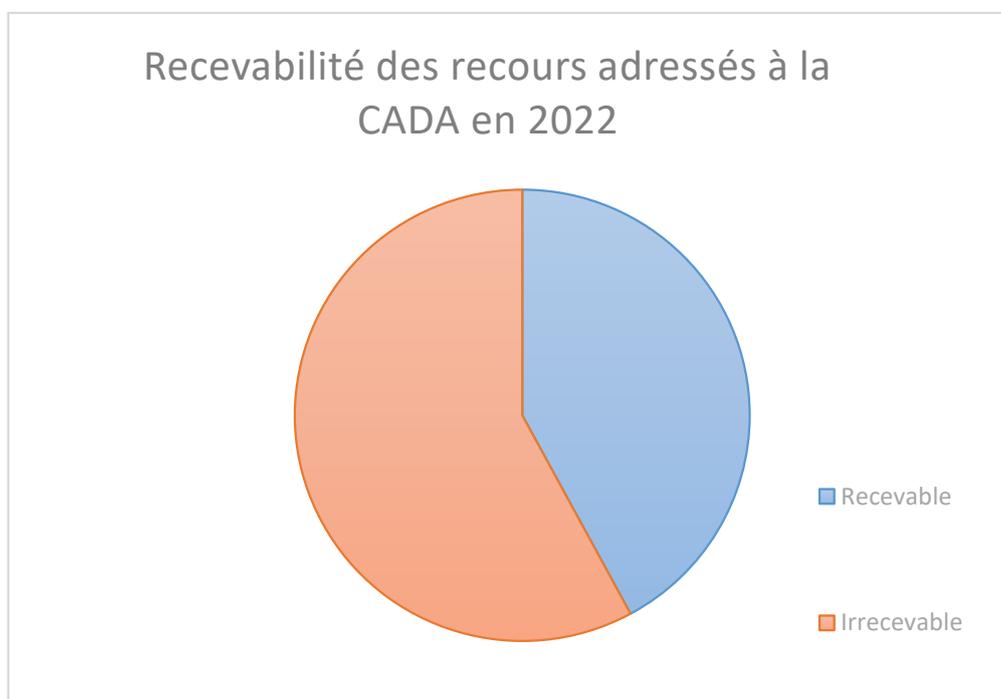


Les documents demandés sont quant à eux très variés : décision de rejet d'une candidature à un emploi de chargé de mission ; procès-verbaux, comptes rendus et rapports de réunion ; liste des membres du personnel bénéficiant d'avantages de toute nature (véhicule de fonction, carte essence) ; communications internes relatives au voyage à l'étranger d'un membre du personnel ; documents relatifs à la décision de ne pas programmer un reportage ; courriers, mails et messages électroniques entre les organisateurs d'un festival et l'autorité administrative et/ou un membre du personnel ; pièces d'un dossier d'intervention du Service d'aide à la jeunesse ; rapport de stage d'une étudiante ; liste des membres du personnel ayant bénéficié d'un congé sans solde ou d'un congé politique ; étude qualitative ; décisions et actions menées par l'employeur suite à une analyse des risques psycho-sociaux ; rapport d'analyse des risques psycho-sociaux et plan d'actions ; informations relatives aux moyens octroyés en matière d'encadrement différencié ; données relatives à des établissements d'enseignement.

¹ Un recours pouvant viser une ou plusieurs autorités administratives.

Recevabilité et bien-fondé des recours

Les 11 recours adressés à la CADA au cours de l'année 2022 visaient au total l'accès à 19 documents administratifs. Pour ces 19 documents, la demande a été déclarée recevable dans 8 cas et irrecevable dans 11 cas.



Parmi les 8 demandes recevables, la CADA a déclaré fondées 6 demandes.

Par ailleurs, 11 demandes ont fait l'objet d'une médiation entre les parties à l'initiative du secrétaire. Dans deux cas, la partie requérante a souhaité maintenir son recours devant la CADA à l'issue de la médiation.

Coopération avec les autorités administratives visées par un recours

Le décret du 22 décembre 1994 impose une collaboration active de l'autorité administrative durant la procédure de recours, par la transmission du(des) document(s) litigieux et d'une éventuelle note d'observations (art.8/2). La Commission constate que dans 2 dossiers, l'autorité administrative n'a pas répondu à cette obligation¹.

L'autorité administrative doit également 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 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994). Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition², toutes les autorités administratives concernées (4) ont respecté cette obligation de suivi bien que la Commission ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation de celui-ci.

¹ Notons que seule l'une d'elle s'est dérobée à son obligation à la date d'entrée en vigueur du décret modificatif du 23 juin 2022 imposant cette obligation : l'Administration générale de l'Enseignement (recours n°117).

² Décret du 23 juin 2022 modifiant le décret du 22 décembre 1994 publié au Moniteur belge le 18 août 2022 et entrant en vigueur le dixième jour suivant sa publication au Moniteur belge.

III. Observations et recommandations de la Commission

- A. Se référant à son rapport annuel 2021, la CADA constate avec satisfaction que son cadre est à nouveau complet et que ses règles de fonctionnement ont été adaptées conformément à ses souhaits.

Elle accueille notamment favorablement les nouveaux mécanismes visant à contraindre l'autorité administrative à collaborer à la procédure et à tenir la CADA informée des suites réservées à ses décisions (voy. *supra*)¹.

Cela étant, elle est toujours dans l'incertitude quant à son statut exact (simple commission ou juridiction), et par voie de conséquence, au sujet de la portée de ses décisions. Comme évoqué dans son rapport 2021, la CADA prend acte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n°170/2021 du 25 novembre 2021 par lequel la qualité de juridiction administrative est déniée à la CADA de la Région wallonne. Cet arrêt sème le doute sur le statut de la CADA de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Une initiative du législateur serait la bienvenue à cet égard pour clarifier son statut au sein même du décret du 22 décembre 1994.

- B. La Commission d'accès aux documents administratifs constate une nette hausse des recours introduits via l'outil « Transparencia.be ».

Si la plateforme facilite les demandes d'accès/de copie et les recours, son mécanisme de restitution des échanges présente certaines lacunes : absence de garantie de l'intégrité de la correspondance avec l'autorité administrative, auteur du recours inconnu, absence d'encodage des décisions de la CADA sur la plateforme, etc. La CADA traite ces recours comme les autres mais souhaiterait que le législateur lui permette de formuler quelques exigences complémentaires quant à l'identification du demandeur (au minimum ses coordonnées) et à la demande initiale d'accès adressée à l'autorité administrative (adressée sous format permettant d'identifier le destinataire et la date d'envoi de la demande) afin d'assurer un examen rigoureux des recours.

- C. Dans la droite ligne de son initiative pour le secteur de l'enseignement², la CADA a été à l'initiative de proposer la publication d'une circulaire généraliste concernant l'accès aux documents administratifs³ qui actualise la précédente circulaire en la matière.

¹ On notera, à ce sujet, que le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les conséquences potentielles du refus de collaboration avec la CADA. On lira, entre autres, l'arrêt du 29 mars 2022 (253.397) : « *Le manque d'impartialité peut également, prima facie, être déduit de la décision de la directrice générale des technologies et ensuite du conseil d'administration de refuser de produire les documents sollicités par la requérante et que la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) contraindra la partie adverse à lui communiquer. Indépendamment même des questions de savoir si la partie adverse a transmis la totalité des pièces visées dans la décision de la CADA à la requérante et si elle ne les a pas censurées ou dépersonnalisées de manière abusive, ce qui, dans le cadre d'un examen en référé ordinaire ne peut être vérifié, les refus répétés de la partie adverse de communiquer des documents qu'elle était en tout état de cause tenue de transmettre en application de la législation sur la publicité de l'administration sont également, prima facie, de nature à fonder la requérante à penser que la partie adverse était de parti pris* ».

² Circulaire 8228 du 23 août 2021 relative au principe de publicité appliqué aux établissements scolaires.

³ Circulaire n°84 du 22 septembre 2022 - La publicité de l'administration : Comment traiter une demande de copie ou de consultation d'un document administratif ? Cette circulaire abroge et remplace la circulaire n°18 du 18 mai 1995.

IV. Annexes

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

Fait à Bruxelles, le 3 février 2023

Emmanuel MATHIEU,
Président

Benjamin BOCQUET,
Secrétaire

Annexes :

Jurisprudence 2022 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 13 juin 2022

Décision n°108

En cause de :

Monsieur [REDACTED] [REDACTED] (agissant en sa fonction de journaliste au journal [REDACTED] [REDACTED]
partie requérante

Contre :

La Communauté française (Enseignement.be)

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, tel que modifié par les décrets du 30 mars 2007 et du 14 mars
2019 ;*

*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] [REDACTED] (agissant en sa qualité de
journaliste au journal [REDACTED] [REDACTED] le 19 avril 2022 ;*

*Vu la note d'observations établie par le Directeur général Monsieur Quentin DAVID au
nom de la Communauté française ;*

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, journaliste au journal [REDACTED] a sollicité, en février 2022, les services de la Communauté française, afin d'obtenir des informations sur « *l'indice socio-économique des établissements scolaires* ». Par un courriel du 9 mars 2022, le requérant a eu l'occasion de préciser que « *ces données seront utilisées à titre journalistique uniquement et cela au nom de l'intérêt public. Celles-ci nous permettraient d'ajouter un niveau de lecture à nos diverses recherches et nos divers articles sur l'enseignement. Il est évident que nous utiliserons ces données en respectant scrupuleusement le RGPD et la protection de la vie privée* ».

Le demandeur ajoutait être particulièrement intéressé par « *les données sur lesquelles sont basées les indicateurs 11.2 (selon la codification des indicateurs de l'enseignement 2021) sur les retards dans l'enseignement. Également par la liste des écoles incomplètes en première secondaire. Enfin, par l'ISE des établissements en FWB (au-delà du classement publié par décret), sur les années qui suivent le changement de méthode de calcul* ».

2. Il a été répondu au demandeur, par un courriel du 11 mars 2022, que les collègues « *travaillant sur l'évaluation du dispositif encadrement différencié* » avaient été contactés pour savoir s'ils avaient des éléments plus précis à communiquer, en ajoutant que, d'une part, pour « *les questions relatives aux inscriptions* », il conviendrait de recontacter le service presse et que, d'autre part, pour le « *côté données* », le site statistiques cfwb.be pouvait être consulté pour « *des données agrégées* ».

S'agissant de la demande du requérant, il lui était demandé d'être « *plus précis, dans l'optique d'une convention qui pourrait être établie pour fixer la limite des données pouvant être publiées en ce domaine* ».

3. Par un courriel du 14 mars 2022, le requérant a précisé qu'il aurait besoin des documents suivants :

- « *ISE des écoles : par implantation ;*
 - *Retards scolaires : 1 an, 2 ans, 3 ans et plus (par implantation ou par école si vous n'agrégez pas la donnée) ;*
 - *Statuts complets ou incomplets de l'implantation : après CIRI.*
- Si vous en disposez, nous serions également preneurs des résultats au CEB par implantation ».*

4. Par un courriel du 16 mars 2022, il a été répondu au requérant que « *les données par écoles restent sensibles à communiquer au niveau des écoles* » et ne pourront pas être transmises comme telles, mais qu' « *il est toutefois possible de produire des tableaux agrégés pour alimenter vos travaux si les écoles n'y sont pas identifiables* ».

5. Par un courriel du 23 mars 2022, le requérant a pris note du refus de l'administration de transmettre ces données de manière individualisée, tout en répétant que « *ces données sont, en fonction de leur intérêt journalistique, susceptibles d'être utilisées par [REDACTED] et ce, au nom de l'intérêt public, notre but n'étant pas de publier de classements ou la liste des écoles telle quelle. Ces données nous permettraient d'ajouter un niveau de lecture à nos diverses recherches et nos divers articles sur l'enseignement* ». Au besoin, un recours auprès de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs était envisagé.

6. Sans autre réponse à ce dernier courriel, le requérant a saisi la CADA, le 19 avril 2022, en sollicitant, en substance, la communication des données suivantes :
- ISE (et non le classement) des écoles : par implantation – période 2017-2020 ;
 - Retards scolaires : 1 an, 2 ans, 3 ans et plus (par implantation ou par école si vous n'agrégez la donnée) – période 2017-2020 ;
 - Statuts complets ou incomplets de l'implantation (pour la période 2017-2020) : après SIRI (...);
 - Les résultats au CEB par implantation pour les années 2017-2021.

7. A la suite de ce recours, l'Administration générale de l'enseignement de la FWB a transmis, le 11 mai 2022, à la Commission une note circonstanciée, contestant tant la recevabilité que le bien-fondé de la demande, invoquant, quant au fond, à titre principal l'exception prévue par l'article 6 §, 3, 2° du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration (information secrète ou confidentielle) et, à titre subsidiaire, les exceptions prévues à l'article 6, § 2, 3° (demande manifestement abusive), 4° (demande manifestement trop vague) et 1° (demande concernant un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet) dudit décret du 22 décembre 1994.

II. EN DROIT : DISCUSSION

a) Quant à la compétence de la CADA

8. L'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité 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 ».

La FWB fait valoir que, suivant l'article 15 du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire et à la transmission des données numériques dans l'enseignement obligatoire, la communication à des tiers relève de la responsabilité du Gouvernement et que, au vu du manque de précision du projet du requérant, « ce dernier aurait dû introduire son recours à l'encontre du Gouvernement à titre principal et à l'encontre de l'Administration à titre subsidiaire, la compétence de l'Administration constituant une dérogation par rapport à celle du Gouvernement » (note d'observations du Directeur général Q. DAVID précitée, pp. 15-16).

9. Il ressort des dispositions du décret du 25 avril 2019 précité qu'il n'institue lui-même aucun recours organisé contre un refus de communication des données auprès du Gouvernement. Il est admis, à cet égard, que seuls les recours administratifs organisés sont obligatoires et doivent être nécessairement exercés avant toute autre voie de recours, dans le respect des formes et délais requis (cf. notamment P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 2^e éd., Bruylant 2016, pp. 527-528). S'agissant, comme en l'espèce, d'un recours non organisé, il est facultatif, sans qu'il ne puisse être reproché à un requérant de ne pas l'avoir exercé.

Au demeurant, à supposer que la FWB considère, *quod non*, qu'un recours préalable s'imposait auprès du Gouvernement, elle avait l'obligation d'indiquer clairement cette voie de recours, ainsi que les formes et délais à respecter (art. 2 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration).

b) Quant à la recevabilité du recours

10. La FWB soulève une exception d'irrecevabilité du recours, en ce sens que les données sollicitées par le requérant « *doivent, pour être extraites de nos fichiers informatiques, faire l'objet de requêtes informatiques complexes et d'une succession de requêtes particulières qui diffèrent de l'usage courant pour lequel ce fichier a été créé* », de telle manière que, s'agissant de données « *issues d'un traitement* » et non directement disponibles comme telles, il ne s'agirait pas d'un « document administratif » au sens de l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration (note d'observations, pp. 16-17).

Plus précisément, la FWB considère que les données demandées ne sont pas directement disponibles, pour la raison qu'elles sont issues d'un traitement, permettant de « *transformer un ensemble de données éventuellement numériques et/ou éventuellement structurées en un produit diffusable (...)* Le produit final a une existence propre et est le résultat d'un traitement unique qui ne se confond ni avec les sources ni avec les opérations prises individuellement ». En l'espèce, la FWB considère que la demande de communication sollicitée par le requérant porte sur des données « *provenant de bases de données multiples et variées* », si bien que « *le temps de travail pour une telle analyse de données est estimé à 5j/h* » (op. cit., p. 14).

11. Dans la mesure où la demande porte sur des documents dont l'autorité administrative ne dispose pas comme tels, au sens de l'article 1^{er}, 2^o du décret du 22 décembre 1994 précité, mais nécessitent un travail de « traitement », l'exception d'irrecevabilité est justifiée, puisque la CADA ne peut connaître de recours que contre un refus de communication, par une autorité administrative, d'un « document administratif », et qu'il n'existe pas ici de document administratif comme tel.

Il ressort cependant du dossier, et plus particulièrement du courriel de Monsieur J. DANHIER, analyste de données à la FWB, du 16 mars 2022, qu'il s'agit ici de « *données sensibles à communiquer au niveau des écoles* » et qui ne peuvent pas être transmises comme telles, sachant qu'il « *est possible de produire des tableaux agrégés pour alimenter vos travaux si les écoles n'y sont pas identifiables* ». Aucun travail de traitement ou autre n'est évoqué à ce stade.

Dans un tel contexte, la demande paraît recevable, en ce qu'elle vise la communication de données qui existent à l'état brut, sans qu'elles doivent encore faire l'objet d'un traitement quelconque, ce qui semble être le cas, à tout le moins, pour les « tableaux agrégés » évoqués dans le courriel du 16 mars 2022 précité.

Le recours doit donc être déclaré irrecevable, en tant qu'il porte sur la communication de documents qui doivent faire l'objet d'un traitement et qui n'existent pas en l'état en

tant que tels. Il est en revanche recevable, en tant qu'il porte sur la communication de documents administratifs existants.

c) Quant au fond

12. La FWB reconnaît que, par principe, « *le législateur permet la transmission de données de l'enseignement, ventilées notamment par école* », même si « *toujours de façon restrictive* » (note d'observations précitée, p. 1). Elle reconnaît également que « *les données étant sensibles, la demande de transmission de données par écoles n'a pas été acceptée, mais un accord a été donné pour alimenter l'article des journalistes avec des données agrégées par l'administration* » (op. cit., p. 3).

13. La FWB conteste le bien fondé du recours, en invoquant, à titre principal, l'exception prévue à l'article 6, § 3, 2° du décret du 22 décembre 1994 précité, lorsque « *la publicité donnée aux documents porte atteinte (...) à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret* ».

Cette exception permettrait, selon elle, de refuser la communication de tous les documents sollicités par le requérant :

- En ce qui concerne l'ISE, les dispositions du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire confèreraient à ces données un caractère confidentiel, dès lors qu'elles ne peuvent être transmises qu'à l'attention exclusive de l'école, du P.O., de la direction et de son équipe pédagogique (note d'observations précitée, p. 4) et qu'elles ne peuvent être transmises à des « tiers », sur pied de l'article 15, que « *uniquement sur décision du Gouvernement* », sur la base d'une « *demande motivée* » (op. cit., p. 6) ;
- En ce qui concerne les inscriptions en première année secondaire et le statut d'école complète ou incomplète suite à la période d'inscription « *après classement par la CIRI* », la FWB se prévaut de l'article 17 du nouveau décret « Inscription » du 13 janvier 2022, en exposant qu'il vise explicitement « *l'aide à la complétude du formulaire unique d'inscription à destination des parents* », dont on peut « *déduire que le législateur entend limiter la transmission des informations à tout tiers non directement concerné par l'inscription en première secondaire* » (note d'observations précitée, p. 19) ;
- En ce qui concerne les résultats au CEB, la FWB invoque les dispositions du décret du 2 juin 2006 relatif à l'évaluation externe des acquis des élèves de l'enseignement obligatoire, plus précisément son article 27 qui dispose que « *(...) les résultats obtenus à l'évaluation externe non certificative ne peuvent permettre aucun classement des élèves ou des établissements scolaires. Il est interdit d'en faire état, notamment à des fins de publicité ou de concurrence entre établissements. Les membres du personnel et les pouvoirs organisateurs des établissements scolaires qui ont connaissance des résultats obtenus (...) sont tenus à cet égard par le secret professionnel*

(...) » (note d'observations précitée, pp. 9-10).

Il est précisé que « *le législateur ne permet le classement des établissements scolaires sur base des résultats du CEB que dans les cas spécifiquement visés et a voulu préserver l'anonymat des élèves. Le législateur ne semble invoquer les pratiques déloyales en concurrence que comme une des raisons (notamment) interdisant le classement des établissements* » (op. cit., p. 10). Il en résulte qu'il serait « *contraire à l'intention du législateur que de permettre à l'administration de divulguer les résultats aux évaluations externes certificatives 'par école' à des tiers, alors même que les écoles en sont interdites* » (op. cit., p. 18).

14. Il ressort à suffisance des divers décrets invoqués par la FWB que les données sollicitées par le requérant constituent bien des « données sensibles » pour lesquelles il y a, à tout le moins, une obligation de confidentialité, sinon de secret, au sens de l'article 6, § 3 du décret du 22 décembre 1994 précité.

Il reste que cette obligation de confidentialité se justifie par un souci – assurément légitime – d'éviter toute concurrence entre les écoles.

En l'espèce, la FWB reconnaît elle-même que les données sollicitées par le requérant peuvent être anonymisées, conformément aux dispositions de l'article 15 du décret du 25 avril 2019 relatif à la gouvernance numérique du système scolaire précité, lequel prévoit, en son § 2, la possibilité de « *publication d'informations sur l'état de l'enseignement en Communauté française* ».

Ainsi, si l'obligation de confidentialité justifie un refus de communication des documents au requérant en l'espèce, c'est uniquement si ces documents font apparaître l'ISE, les inscriptions en première secondaire et les résultats au CEB en permettant d'identifier les écoles et les implantations, mais non si ces écoles, implantations et élèves peuvent être rendus anonymes.

Il en résulte que l'exception soulevée par la FWB sur pied de l'article 6, § 3, 2° du décret mérite d'être rejetée, en ce que l'autorité peut communiquer les documents sollicités, en occultant toutes les données qui seraient susceptibles d'identifier les écoles, implantations et élèves, ce qui permet de sauvegarder la confidentialité prescrite par les décrets précités.

15. La FWB soulève encore, à titre subsidiaire, que le recours devrait être jugé non fondé, en se prévalant des dispositions de l'article 6, § 2, 3° (pour une demande « *manifestement abusive* »), de l'article 6, § 2, 4° (pour une demande « *formulée de façon manifestement trop vague* ») et de l'article 6, § 2, 1^{er}° (pour une demande concernant « *un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet* »).

Plus précisément, s'agissant d'une demande « *manifestement abusive* » la FWB fait valoir que « *le nombre de données demandées est particulièrement important et*

nécessite au moins 5j/h de travail » et que « si ce type de demande se généralisait, cela deviendrait parfaitement ingérable pour nos services » (note d'observations précitée, p. 20).

S'agissant d'une demande « *formulée de façon manifestement trop vague* », la FWB fait valoir que la demande du requérant ne se fonde pas sur une motivation suffisamment adéquate, « *la thématique de l'article envisagée n'étant ni connue ni même encore définie et la nécessité de se baser sur des données par école ou par implantation plutôt que sur des données agrégées n'est ni expliquée ni motivée* » (op. cit., p. 22).

Enfin, s'agissant d'un document administratif « *dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet* », il est précisé que « *ce type d'article est non seulement susceptible de susciter une certaine méprise pour l'électorat, mais peut avoir des conséquences néfastes par exemple, en matière de ségrégation s'il polarise davantage les choix d'inscriptions, alors même que la Fédération Wallonie-Bruxelles travaille à améliorer la situation depuis plusieurs années* » (op. cit., p. 23).

16. Il ressort des éléments déjà exposés ci-avant que la demande ne pourrait être jugée « abusive » que dans l'hypothèse où la production des données sollicitées par le requérant nécessiterait, non pas une simple communication brute, mais bien un traitement nécessitant un travail de transformation des sources et documents originaux qui ferait qu'il ne s'agit plus d'un « *document administratif* » proprement dit.

A partir du moment où la communication ne porterait que sur les seules données déjà existantes en tant que telles et les « *tableaux agrégés* » dont la FWB a elle-même reconnu le caractère transmissible « *si les écoles n'y sont pas identifiables* », la demande ne peut pas être raisonnablement considérée comme « manifestement abusive » en l'espèce.

Il en est de même pour l'argument suivant lequel la demande serait formulée de façon « manifestement trop vague ». En l'occurrence, il ressort des échanges de courriels préalablement à la saisine de la CADA, que les « *données sensibles* » et les « *tableaux agrégés* » ont pu être identifiés assez aisément par la FWB, si bien qu'elle a elle-même compris quels étaient les documents souhaités par le requérant en l'espèce.

Enfin, et comme déjà exposé ci-avant, la communication de données anonymisées, sans possibilité d'identification des écoles, ne devrait susciter aucune « *méprise pour le lectorat* » ni aucune « *conséquence néfaste en matière de ségrégation* » en l'espèce. Moyennant cette anonymisation, il n'y a pas matière à « source de méprise » en l'espèce.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

- Déclare le recours de M. [REDACTED] irrecevable, en ce qu'il porte sur la communication de documents qui doivent faire l'objet d'un traitement et qui n'existent pas en l'état en tant que tels ;
- Déclare le recours recevable et bien-fondé, en ce qu'il porte sur des documents administratifs existants en tant que tels et qui peuvent être anonymisés.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 13 juin 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, membre effective et vice-présidente, Me SOHIER, membre effectif et rapporteur.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants : - le nom et l'adresse de chaque partie requérante;

- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours; - la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 29 avril 2022

Décision n°109

En cause de :

Mesdames [REDACTED] [REDACTED] et [REDACTED] [REDACTED] parties requérantes, représentées par Me [REDACTED]

Contre :

Wallonie-Bruxelles 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, modifié par les décrets du 30 mars 2007 et du 14 mars 2019 ;

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 auprès de la Commission le 24 mars 2022 par Mesdames [REDACTED] et [REDACTED] par l'intermédiaire de leur conseil Maître [REDACTED]

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le même jour, soit le 24 mars;

Vu l'absence de réponse de la partie adverse;

Entendu Mme Maud LESSENNE, membre effective de la Commission, en son rapport ;

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

1. Selon le courrier de Me [REDACTED] du 24 mars 2022, les requérantes sont enseignantes, nommées à titre définitif. Elles sont professeurs dans l'enseignement secondaire organisé par WBE à l'Institut Technique de la Communauté française à [REDACTED]

2. Au sein de l'établissement scolaire précité, depuis plusieurs années, des tensions psychosociales seraient apparues entre plusieurs groupes de personnes.
3. Dans le courant de l'année scolaire 2019-2020, une analyse des risques psychosociaux a été réalisée par Cohezio.
4. Le rapport d'analyse de risques ainsi que le plan d'actions établi à la suite du rapport par l'établissement concerné et/ou WBE ont été présentés par Cohezio lors de la réunion du 29 mars 2021 du Comité de concertation de base de l'établissement scolaire concerné - dont le P.V. est joint au recours introduit par Mesdames [REDACTED] et [REDACTED] -.

La conseillère en prévention aspects psychosociaux, Mme [REDACTED] a présenté les résultats de l'analyse de risques, à l'aide d'un PowerPoint joint au P.V. de la réunion.

Selon le P.V. de la réunion, la conseillère en prévention a posé le constat « *d'un conflit majeur opposant deux groupes de travailleurs* » et noté que « *des dommages (stress, démission, incapacité, etc.) sont déjà présents et nombreux* ».

M. BRISARD a ensuite présenté à la même réunion le plan d'actions de WBE, validé par Mme Catherine GUISSSET le 19 mars 2021. Ce plan serait repris en annexe 2 du procès-verbal de la réunion – il n'est toutefois pas repris dans le dossier transmis par les requérantes à la Commission.

5. La situation psychosociale entre les deux groupes de travailleurs concernés ne se serait pas améliorée. Selon les requérantes, « *L'employeur, WBE, et la direction de l'établissement scolaire n'auraient pas adopté de mesures ou à tout le moins adopté de mesures visibles et efficaces permettant de solutionner ou à tout le moins d'améliorer la situation.* »
6. En juillet 2021, WBE a initié des procédures disciplinaires à l'encontre des requérantes invoquant, entre autres, différentes situations liées aux risques psycho-sociaux au sein de l'établissement scolaire.

Après avoir auditionné les requérantes et leurs représentants syndicaux en août 2021, WBE a décidé de ne pas leur infliger de sanctions disciplinaires « *en l'absence de suffisamment d'éléments probants et en raison du contexte général de l'établissement d'enseignement au sein duquel vous êtes nommée. En effet, il ressort du rapport Cohézio l'existence d'un hyper-conflit au sein de l'ITP Vesalius (...)* » (courriers de Mme Catherine GUISSSET datés du 8 novembre 2021 adressés à chacune des requérantes).

7. Les requérantes auraient été en incapacité de travail pendant de nombreux mois et auraient repris l'exercice de leurs fonctions, en mars 2022.
8. Via des courriers de Me [REDACTED] [REDACTED] datés des 17 décembre 2021 et 28 janvier 2022, les requérantes sollicitent la communication du rapport d'analyse de risques psychosociaux et du plan d'actions évoqués au point 4.

Ces demandes adressées auprès de Manuel DONY, directeur général de l'enseignement obligatoire de WBE et auprès de Mme GUISSSET, directrice générale

adjointe de l'enseignement obligatoire de WBE n'ont pas reçu de réponse.

9. Les parties requérantes ont dès lors saisi la Commission en date du 24 mars 2022, estimant qu'il y a refus implicite de communication des documents sollicités.
10. Les requérantes sollicitent la communication des documents suivants :
 - l'intégralité du rapport d'analyse des risques psychosociaux dont un résumé a été présenté lors du Comité de concertation de base de l'école (Cocoba) du 29 mars 2021;
 - l'intégralité du plan d'actions communiqué à Cohezio par Wallonie-Bruxelles Enseignement à la suite du rapport de risques psychosociaux;
 - l'intégralité des décisions, des actions, ... qui auraient été adoptées par WBE depuis le rapport d'analyse sur les risques psychosociaux.
11. Par courriel du 24 mars 2022, le Secrétaire de la Commission transmet la copie de la demande adressée à la Commission et interroge à ce sujet WallonieBruxelles Enseignement, en la priant de bien vouloir transmettre les documents sollicités par la partie requérante et communiquer sa position sur le fond.
12. Ce courriel est resté sans aucune réponse à ce jour.

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. 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.

16. Wallonie Bruxelles Enseignement constitue donc bien 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

17. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2°, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
18. En l'espèce, les documents demandés par la partie requérante semblent, prima facie, répondre à la définition légale de « document administratif ».

Conclusion

19. La Commission est dès lors compétente pour statuer sur le recours des parties requérantes.

b) Recevabilité du recours

20. Les parties requérantes ont formalisé, via des courriers de leur conseil datés des 17 janvier 2021 et 28 janvier 2021, la demande de communication du rapport d'analyse de risques psychosociaux et du plan d'actions.
21. Les courriers précités peuvent assurément être considérés comme l'« écrit » exigé par l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994 précité.
22. Ces courriers du conseil des requérantes à la partie adverse datés des 17 décembre 2021 et 28 janvier 2022 n'ont pas reçu de réponse dans le délai visé à l'article 6, § 5, alinéa 2, phrase 2, du décret du 22 décembre 1994 précité.

La partie requérante ayant introduit son recours auprès de la Commission le 24 mars 2022, c'est-à-dire dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret, ce recours est valablement introduit, conformément à l'article 8/1, alinéa 1er, dudit décret.

23. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée par le conseil des requérantes requérante les 17 décembre 2021 et 28 janvier 2022, de telle manière que le recours doit être déclaré recevable, conformément aux termes de l'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité.
24. La demande de communication du rapport d'analyse de risques psychosociaux et du plan d'actions de copie est bien précisée conformément à l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994.

Le recours est donc recevable pour ce qui concerne ces deux documents.

25. Par contre, dans le recours auprès de la Commission du 24 mars 2022, les requérantes sollicitent, via leur conseil, pour la première fois « *l'intégralité des décisions, des actions, ... qui auraient été adoptées par WBE depuis le rapport d'analyse sur les risques psychosociaux* ». Ces éléments n'ont été demandés ni dans le courrier du 17 décembre 2021 ni dans le courrier du 28 janvier 2022.

Dès lors, le recours en ce qu'il porte sur ces documents est irrecevable puisque la demande de communication est formulée pour la première fois auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA n° 107 du 20 septembre 2021, points 16 à 19).

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

Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès

30. 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* ».

31. En l'espèce, les documents demandés par les parties requérantes – dont la Commission n'a pas reçu copie - semblent, prima facie, relever de la notion de « document à caractère personnel ».

32. Les parties requérantes évoquent, à l'appui de leur demande de communication, le contexte psychosocial au sein de l'établissement scolaire, les procédures disciplinaires initiées à leur encontre ainsi que leur situation médicale et professionnelle.

Dans le courrier du 17 décembre 2021 à Wallonie-Bruxelles Enseignement, leur conseil précise qu'il s'agit « *d'envisager les suites à réserver aux situations qui sont les leurs* ».

Dans le recours du 24 mars adressé à la Commission, Me [REDACTED] précise ce qui suit :

« Mes clientes souhaitent légitimement savoir quelles ont effectivement et de manière précise été les constatations posées par le conseiller en prévention (Cohézio) et savoir, notamment, si celui-ci aurait recommandé, comme WBE le soutient, une séparation des deux groupes de travailleurs (licenciement? démission ? procédure disciplinaire ?).

En outre, au vu de la dégradation continue des relations psychosociales, mes clientes souhaitent légitimement savoir quelles sont les actions qui sont menées par WBE en sa qualité d'employeur pour assurer la cessation des comportements inadéquats mais également pour assurer le bien-être des travailleurs au travail. »

33. Au vu de ces éléments, les requérantes disposent d'un intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret précité à recevoir la communication du rapport d'analyse de risques psychosociaux établi par Cohézio et du plan d'actions rédigé par la partie adverse ensuite de ce rapport.

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

34. L'autorité administrative n'a pas, en l'espèce, donné accès à la Commission aux documents en question, en violation de l'article 8/2, 1^{ère} 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.*

»

35. 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.

36. 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, Décision n°103 du 15 juin 2021).

Exceptions à la publicité

37. Les requérantes sollicitent la communication le rapport d'analyse de risques établi par Mme [REDACTED] conseillère en prévention aspects psychosociaux (Cohésio).
38. L'article 32 sexiesdecies de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail prévoit, en son alinéa 3, une exception à la publicité s'agissant de l'avis rendu par le conseiller en prévention remis à l'employeur, autorité administrative au sens de la législation relative à la publicité de l'administration.
39. La même disposition cite ainsi limitativement les personnes qui peuvent recevoir copie de cet avis. Parmi ceux-ci se trouve le « *travailleur vis-à-vis duquel [l'employeur] envisage de prendre des mesures en application du présent chapitre, qui peuvent modifier ses conditions de travail* » ainsi que « *la personne qui a introduit la demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail ou à la personne mise en cause dans cette demande, dans l'hypothèse où elles envisagent d'agir en justice.* (alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o) »

Cette exception au régime de publicité a été introduite par l'article 25 de la loi du 28 février 2014 complétant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail quant à la prévention des risques psychosociaux au travail dont, notamment, la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

Le commentaire de cet article indique que « [1] *'exclusion de la publicité de l'administration dans ces deux cas a pour objectif de garantir le droit fondamental des citoyens à la vie privée. Le dossier individuel et l'avis du conseiller en prévention comportent souvent des informations confidentielles, empreintes d'émotions et fortement liées à la personne. Leur publicité à toute personne qui peut démontrer un intérêt représente une atteinte à la vie privée des personnes concernées par ces documents* ». Il ajoute : « *la réussite de la procédure s'obtient en limitant l'accès aux documents qui sont rédigés dans le cadre de cette procédure. La publicité est en effet un frein à ce que toutes les parties concernées et les intervenants communiquent ouvertement* »¹⁴.

La Commission estime que l'intention du législateur, à travers cette exception, est d'assurer la réussite de la procédure et de préserver les éléments les plus intimes.

Si l'autorité administrative doit s'interdire de divulguer l'avis auprès des tiers, même justifiant d'un intérêt, l'article 32sexiesdecies, alinéa 3 de la loi du 4 août 1996 ne doit pas être interprété comme restreignant le droit à l'égard des requérantes vis-à-vis desquelles la partie adverse a, au regard des éléments dont la Commission dispose, envisagé de prendre des mesures avant d'y renoncer. Requérantes qui signalent également par la voie de leur conseil envisager « *les suites à réserver aux situations qui sont les leurs* ».

Aussi, le rapport établi par Cohésio peut leur être transmis en application de l'article 32 sexiesdecies, alinéa 1^{er}, 1^o et/ou 2^o, de la loi du 4 août 1996.

¹⁴ *Doc. Parl.*, Chambre, 2013-2014, n°53-3101, p. 64.

40. A supposer que le rapport d'analyse de risques psychosociaux et/ou le plan d'actions communiqué ensuite de ce rapport à Cohezio par la partie adverse puissent comporter un risque de violation de la vie privée de tiers ou un autre motif d'exception repris à l'article 6 du décret du 22 décembre 1994, il serait possible, en application de l'article 6, §3, du décret du 22 décembre 1994, d'assurer la publicité de ces documents, tout en rendant certaines données anonymes et/ou en occultant les passages tombant sous un motif d'exception (cf. avis CADA n° 11 du 1er décembre 1997 ; avis n° 41 du 4 octobre 2007 ; avis n° 82 du 18 janvier 2018, CADA n°99 du 19 avril 2021).

Par la voie de leur conseil, les requérantes précisent d'ailleurs dans leur recours auprès de la Commission que « *le cas échéant, si nécessaire, l'identité des personnes qui apparaîtraient nommément dans les documents demandés peut être anonymisée* ».

Conclusion

41. Il en résulte que le recours doit être jugé fondé, en ce qui concerne la communication, sous forme de copies, du rapport d'analyse de risques psychosociaux de Cohezio et le plan d'actions établi par la partie adverse ensuite de ce rapport, en occultant, le cas échéant, certaines données qui seraient susceptibles de porter atteinte à une exception légale, et ce dans un délai de 30 jours à dater de la notification de la présente décision.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare le recours de Mesdames [REDACTED] [REDACTED] et [REDACTED] [REDACTED] irrecevable en ce qu'il porte sur « l'intégralité des décisions, des actions, ... qui auraient été adoptées par WBE depuis le rapport d'analyse sur les risques psychosociaux » ;

Déclare le recours recevable et fondé en ce qu'il porte sur la communication du rapport d'analyse de risques psychosociaux et du plan d'actions établi par la partie adverse ensuite de ce rapport ;

Enjoint à Wallonie Bruxelles Enseignement de communiquer à Mesdames [REDACTED] et [REDACTED] une copie du rapport d'analyse de risques psychosociaux et du plan d'actions établi ensuite de ce rapport, sans préjudice de la possibilité pour l'autorité - au moment d'exécuter la décision - d'occulter ce qui lui semble devoir l'être au regard des exceptions décrétales, 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 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 29 avril 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE et M. SOHIER, membres effectifs, Mme MEEUS, membre suppléante.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 13 juin 2022

Décision n° 110

En cause de :

Mme [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Contre :

Radio-Télévision belge de la Communauté française – R.T.B.F., partie adverse,

Représentée par M. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] et Mme [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED] ;

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, modifié par les décrets du 30 mars 2007 et du 14 mars 2019 ;

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 Mme [REDACTED] par courriel du 27 avril 2022 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 28 avril 2022 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 10 mai 2022 ;

Entendu les représentants de la RTBF à la séance du 13 juin 2022 ;

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

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

1. Mme [REDACTED] affirme avoir, par courriel du 07 mars 2022, sollicité de Monsieur l'Administrateur général de la RTBF Jean-Paul Philippot.

l'obtention de la copie des études "Qualimat" originales de 2019, 2020 et 2021.

2. Par courriel du 31 mars 2022, Mme [REDACTED] rappelait son courriel précédent.
3. Par courriel du 01 avril 2022, M. PHILIPPOT signalait ne pas avoir reçu le courriel du 07 mars 2022.
4. Par courriel du 03 avril 2022, la requérante reprenait le contenu de son courriel du 07 mars 2022 et précisait qu'elle « *ne demande pas l'accès aux résumés qui sont rédigés par la direction de la RTBF, en vue d'être présentée au Parlement ou au grand public.* »
5. Les documents visés par la requérante sont l'un de ceux visés à l'article 84 du contrat de gestion de la RTBF du 12.12.2018 (Mon. b. 15.01.2019) qui énonce :

*« La RTBF réalise, à ses frais, à destination de son conseil d'administration, au moins une fois par an, **une étude qualitative**, réalisée par une structure indépendante, et encadrée par des experts reconnus, permettant l'appréciation de ses activités et de sa légitimité par le public.*

(...) Le conseil d'administration de la RTBF transmet annuellement, pour information, au Ministre, un commentaire détaillé de cette évaluation qualitative. Le Ministre en effectue une synthèse à destination du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, afin que celui-ci puisse apprécier la mesure de satisfaction des publics au regard des missions de service public de la RTBF, dans le respect de l'autonomie de gestion et de programmation de la RTBF, de son indépendance éditoriale et rédactionnelle, et sans porter atteinte aux secrets stratégiques de la RTBF. La RTBF publie également une synthèse de cette étude qualitative sur son site internet ».
6. La partie requérante n'ayant pas obtenu satisfaction, de son point de vue, elle a alors saisi d'un recours la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA » ou « la Commission ») par courriel du 27 avril 2022.
7. Par courriel du 28 avril 2022, le Secrétaire de la Commission transmettait la copie de la demande adressée à la Commission par la partie requérante et interroge à ce sujet la partie adverse, en la priant de bien vouloir lui adresser les documents sollicités par la partie requérante et communiquer sa position sur le fond.
8. Par courriel du 10 mai 2022, la partie adverse transmettait au Secrétaire de la Commission une note d'observations par laquelle elle précise notamment :
 - Qu'en application de l'article 84 de son contrat de gestion, la RTBF a fait réaliser une étude qualitative en 2019 par l'institut TNS-Kantar. Ce document, de 89 pages ;
 - Qu'en application de l'article 84 de son contrat de gestion, une synthèse (de 16 pages) de ce Qualimat 2019 a été réalisée et publiée à destination du public sur son site internet à l'adresse suivante :
<https://ds1.static.rtf.be/article/pdf/retour-d-appreciation-2019-pagepour-site-vf-1608125050.pdf>;

- Que compte tenu de la crise sanitaire liée au Covid et de l'impossibilité pour cet institut d'interroger à domicile, en « face à face », les personnes constituant le panel représentatif, l'étude Qualimat n'a pas pu être réalisée en 2020 et en 2021 de sorte que ces documents n'existent pas.

9. La partie adverse sollicite également :

- Qu'il soit constaté que le recours introduit par Mme [REDACTED] [REDACTED] en vue d'obtenir copie des études complètes du Qualimat de la RTBF des années 2019, 2020 et 2021, est irrecevable *ratione temporis* et *ratione personae* ;
- Qu'il soit donné acte à la RTBF que l'étude qualitative 2020 et 2021 n'existe pas ;
- Que la demande soit déclarée non fondée dès lors que la publicité de cette étude qualitative est primée par un intérêt économique et financier (art. 6, § 1er, 6^o du décret du 22.12.1994) et par le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité (art.6, § 1er, 7^o du décret du 22.12.1994) ;
- A titre subsidiaire, à n'autoriser la publicité de cette étude Qualimat 2019 que pour autant que la société TNS Kantar titulaire des droits d'auteurs sur cette étude en autorise la communication et la reproduction

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

- 10.** 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

- 11.** 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).
- 12.** La Radio-Télévision belge de la Communauté française (ci-après « R.T.B.F. ») est entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le *décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)*. Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

13. La R.T.B.F. 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.
14. D'autre part, 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, les informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « document administratif ».
16. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

17. Il convient de relever que Mme [REDACTED] n'affirme pas être mandaté par un tiers pour introduire le présent recours mais se contente de souligner que dans l'hypothèse où elle obtiendrait gain de cause, elle communiquerait les documents obtenus à un sieur [REDACTED] [REDACTED] et/ou au site internet [REDACTED].
18. Ces éléments sont donc sans incidence sur la recevabilité de la demande.
19. La demande de la partie requérante à la partie adverse a été formalisée par courriel du 03 avril 2022.
20. Il n'y a pas lieu à cet égard de tenir compte du courriel du 07 mars 2022 qui n'est pas produit par la requérante et que la RTBF conteste avoir reçu, la preuve de la réception dudit courriel n'étant pas produite.
21. En application de l'article 6§5 du Décret du 22 décembre 1994 « relatif à la publicité de l'administration », le refus de communication de l'autorité administrative est : « *notifié dans les trente jours de la réception de la demande. Il est motivé. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus de communication.* ».
22. La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission par courriel du 27 avril 2022 c'est-à-dire avant l'expiration du délai de 30 jours précité, lequel expirait 03 mai 2022.
23. Le recours est donc prématuré et partant irrecevable.
24. A titre surabondant, le fond de la demande sera examiné ci-après.

Discussion

c.1) 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. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.
28. 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 – Examen des documents concernés et des exceptions invoquées par la Partie adverse :

c.2.1) Etudes Qualimat 2019 :

29. Les informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « document administratif ».
30. La partie adverse soutient que la publicité du document demandé par la requérante peut être refusée dès lors que l'intérêt du public est primé par un intérêt économique et financier (art. 6, § 1er, 6° du décret du 22.12.1994) ET par le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité (art. 6, § 1er, 7° du décret du 22.12.1994).
31. En vertu de l'article 6§1,6° et 7° du décret du 22.12.1994 : « *L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par :*
(...)
6° un intérêt économique ou financier
7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;».

- 32.** A cet égard la RTBF fait observer à juste titre que l'étude Qualimat complète à destination du conseil d'administration de la RTBF contient des données stratégiques relatives à la satisfaction, l'originalité, l'approbation d'existence par genre d'émission en télévision, radio et sur internet, concernant tant la RTBF que l'ensemble des acteurs concurrents de la RTBF (RTL, AB, TF1, France Télévision, NRJ, Nostalgie, presse écrite...).
- 33.** L'étude Qualimat contient des informations stratégiques, tant sur la RTBF que sur l'ensemble des concurrents de la RTBF. qui permettent au conseil d'administration de la RTBF :
- De mieux comprendre le positionnement de la RTBF et d'effectuer des comparaisons entre la RTBF et ses concurrents dans le contexte extrêmement concurrentiel qui est celui de la radio, de la télévision et du web en Communauté française de Belgique ;
 - Et, in fine, de prendre des décisions stratégiques en matière d'offre de contenus dans les grilles de programmes et les catalogues de contenus offerts par la RTBF aux auditeurs, téléspectateurs et internautes de la RTBF, afin d'augmenter les audiences de la RTBF et partant sa légitimité en tant que service public, mais aussi ses recettes publicitaires, intégralement réinvesties dans ses missions de service public.
- 34.** C'est donc à juste titre que la RTBF a pu refuser l'accès à ces informations sensibles dont la divulgation serait de nature à mettre en péril sa position concurrentielle dans le secteur de l'audiovisuel.
- 35.** Il convient également de constater que l'étude Qualimat complète contient des informations qui doivent être qualifiées « d'informations par nature confidentielles » ou de « secrets d'affaires».
- 36.** Les données reprises dans l'étude Qualimat ont en effet pour but permettre à la RTBF de prendre des décisions stratégiques intelligentes et cohérentes dans l'élaboration de meilleures grilles de programmes et catalogues de contenus à la demande.
- 37.** Ces données sont intimement liées aux options stratégiques qui permettent au CA de la RTBF d'élaborer de grilles de programmes et catalogues de contenus, meilleurs que ceux des acteurs concurrents (CADA de la CF, 9 novembre 2011, avis n° 2011-62).
- 38.** Imposer la publicité de l'étude Qualimat complète serait de nature à donner aux concurrents de la RTBF les moyens de disposer, gratuitement, d'une analyse effectuée pour la seule RTBF à ses frais et serait de nature à permettre aux concurrents de la RTBF de connaître et d'améliorer leur positionnement stratégique d'une part et de contrecarrer les options stratégiques prises par la RTBF pour maximiser ses propres audiences et ses propres recettes publicitaires d'autre part.
- 39.** Cela affecterait donc directement, de manière concrète et pratique, les intérêts économiques et financiers de la RTBF.
- 40.** Le fait que cette étude date de 2019 est sans importance, en ce sens que les choix stratégiques opérés en 2020 et plus encore en dans les grilles de programmes de 2021 sur la base de cette étude quantitative 2019 continuent d'avoir des effets à l'heure actuelle.
- 41.** Ce chef de la demande est donc non fondé.

c.2.2) Etudes Qualimat 2020 et 2021 :

42. La partie adverse souligne qu'aucune étude Qualimat n'a été mise en œuvre en 2020 et 2021 du fait de la situation pandémique liée à la Covid 19 de sorte que les documents sollicités n'existent pas. La partie adverse n'est donc pas en mesure de fournir ce document.
43. 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).
44. Sur ce point également, le recours est dès lors non fondé.

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

Déclare le recours de Mme [REDACTED] [REDACTED] irrecevable et non fondé et l'en déboute ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 13 juin 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE, membre effective et vice-présidente, Me SOHIER, membre effectif.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "eProcédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 22 août 2022

Décision n° 111

En cause de :

M. [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Contre :

Radio-Télévision belge de la Communauté française – RTBF, partie adverse,

Représentée par M. Simon-Pierre DE COSTER, directeur juridique ;

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, modifié par les décrets du 30 mars 2007 et du 14 mars 2019 ;

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 M. [REDACTED] [REDACTED] par courriel du 23 mai 2022 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 28 juin 2022 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 12 juillet 2022 ;

Entendu M. Simon-Pierre DE COSTER à la séance du 22 août 2022 ;

Entendu M. [REDACTED] [REDACTED] à la séance du 22 août 2022 ;

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

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

1. M. [REDACTED] [REDACTED] a, par courriel du 10.12.2021, sollicité de M. Vincent Engel, membre du conseil d'administration de la RTBF, la liste des détachements des journalistes de la RTBF dans des « institutions extérieures » au cours des trois dernières législatures (soit 2004-2009,

2009-2014, 2014-2019 ainsi que 2020 et 2021, c'est à dire sur une période de 17 ans) avec :

- les dates de sortie de la RTBF (et la fonction occupée au moment du départ) ;
 - la date de retour à la RTBF ;

 - le poste visé dans l'institution externe ou le détachement a lieu ;

 - ainsi que le service et les fonctions successives occupées par le journaliste dans les 2 années qui ont suivis son retour à la RTBF ;
2. Ce courriel fut transféré par M. ENGEL à M. Jean-Paul PHILIPPOT, administrateur général de la RTBF.
 3. Par courriel du 13 décembre 2021 adressé à M. ENGEL, M. Jean-Paul PHILIPPOT prenait acte de cette demande.
 4. M. [REDACTED] adressa un courriel de rappel le 22 décembre 2021 à M. PHILIPPOT.
 5. Par Courriel du 28 décembre 2021 Mme Nadyra MESKINI, assistante à la direction juridique RTBF transmettait à M. [REDACTED] la réponse de M. PHILIPPOT par laquelle celui-ci invitait notamment M. [REDACTED] à lui formuler sa demande par courrier postal signé et daté pour s'assurer que votre demande émane bien de ce dernier, d'une part, et à justifier de son intérêt personnel et concret à disposer d'une telle liste.
 6. Par courriel du 28 décembre 2021 adressé à Mme MESKINI, M. [REDACTED] réitérait sa demande.
 7. Par courriel du 10 janvier 2022, Mme Carine HUBERT, assistante à la direction juridique RTBF, adressait à M. [REDACTED] [REDACTED] la réponse de M. Jean-Paul PHILIPPOT rédigée comme suit :

« Monsieur,

J'ai bien reçu votre courriel du 28 décembre 2021, en réponse à mon courrier du même jour.

1. *Je prends acte que la demande que vous avez formulée auprès de M. Vincent Engel, membre du conseil d'administration de la RTBF, le 10 décembre dernier, est faite en votre nom personnel. J'en conclus que cette demande n'est donc pas formulée au nom de Mme [REDACTED]*

En outre, les données relatives à des membres du personnel ayant obtenu des congés sans solde, notamment pour convenances personnelles – dont des activités dans le secteur privé ou le secteur public, autres que des cabinets ministériels – sont non rendues publiques et relèvent de la sphère privée des membres du personnel.

Il est certain que les données sollicitées sont des documents à caractère personnel qui ne peuvent être communiqués que si le demandeur justifie d'un intérêt, au sens de l'article 3 du décret du 22 décembre 1994.

En l'espèce, vous ne démontrez pas un intérêt certain, direct, légitime, moral ou pécuniaire, actuel et suffisamment individualisé, au sens de la jurisprudence de la CADA (avis n° 64 du 23.11.2012).

Je ne suis donc pas en mesure de donner suite favorable à votre demande.

(...) ».

8. Il s'ensuivit un échange de correspondance au terme duquel chacune des parties campa sur ses positions, M. [REDACTED] réitéra une ultime fois sa demande le 24 mars 2022.
9. La partie requérante n'ayant pas obtenu satisfaction, elle a alors saisi d'un recours la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « CADA » ou « la Commission ») par courriel du 23 mai 2022.
10. Par courriel du 28 juin 2022, le Secrétaire de la Commission transmettait la copie de la demande adressée à la Commission par la partie requérante et interroge à ce sujet la partie adverse, en la priant de bien vouloir lui adresser les documents sollicités par la partie requérante et communiquer sa position sur le fond.
11. Par courriel du 12 juillet 2022, la partie adverse transmettait au Secrétaire de la Commission une note d'observations par laquelle elle précise notamment :
 - Aux termes de l'article 8/1 du décret de 1994, le recours devant la CADA doit être introduit par le demandeur qui n'a pas obtenu satisfaction, dans un délai de 60 jours qui prend effet le lendemain de la réception de rejet de l'administration ;
 - Or la RTBF a fait part de son refus de communication par courriels des 10 janvier 2021, 18 février 2021 et du 21 mars 2022 ;
 - Le délai de 60 jours pour introduire un recours devant la CADA débutait donc le 22 mars 2022 et prenait fin 60 jours plus tard, le 20 mai 2022. Le

recours introduit le 23 mai 2022 est donc tardif et irrecevable : il doit être rejeté ;

- Le nouveau courriel adressé le 24 mars 2022 par M. [REDACTED] et demandant la transmission de cette liste ne fait pas ouvrir de nouveau délai, dès lors que la demande formulée dans ce courriels est identique à celle qui a fait l'objet d'une décision de rejet par la RTBF ;
- La RTBF n'est pas en mesure de transmettre ces documents à la CADA parce que ladite « *liste des détachements des journalistes vers les cabinets ministériels et autres institutions accordées sous les mandats de l'actuel administrateur général Jean-Paul Philippot* », n'existe pas, ni sous forme informatique, ni en format papier, ni sous aucune autre forme. ;
- Le logiciel ULIS de gestion des carrières et de dossiers du personnel utilisé par la RTBF contient des informations notamment sur les grades de paiement, sur les fonctions exercées et sur la détention d'une carte de presse, mais il ne contient des informations sur les congés des journalistes que depuis 2019 (et pas 2012) ;
- Le logiciel ULIS, s'il contient des informations sur le type de congé accordé, ne contient aucune information sur le *motif* de ce congé, ni sur le *lieu* où il est exercé, et encore moins des données relatives aux services et fonctions occupées sur des membres du personnel lors de leur éventuel retour et réaffectation au sein de la RTBF ;
- Les différents paramètres de la demande du requérant imposeraient dès lors à la RTBF d'effectuer un nombre considérable de recherches sur l'ensemble de ses travailleurs actuels et, plus encore, sur tous ceux qui ont été actifs en son sein depuis 2004 (et qui soit sont désormais pensionnés, soit ont quitté la RTBF), soit une période de plus de 18 années, et nécessiteraient un traitement manuel de plusieurs centaines de dossiers numériques et papiers, dont un grand nombre sont archivés ;
- Une telle demande qui porte sur « *d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service* » est manifestement abusive au sens de l'article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration (ci-après « le décret de 1994 ») et de la jurisprudence de la CADA elle-même (cf. CADA avis n° 62 du 9.11.2011) ;

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

12. 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

13. 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).
14. La RTBF est entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 « *portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française* ». Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).
15. La RTBF 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.
16. D'autre part, 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* ».
17. En l'espèce, les informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « document administratif ».
18. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

19. La demande de la partie requérante à la partie adverse a été formalisée pour la première fois par courriel du 10 décembre 2021.
20. En application de l'article 8/1 du Décret du 22 décembre 1994 « relatif à la publicité de l'administration », le recours devant la CADA doit être introduit par le demandeur qui n'a pas obtenu satisfaction, dans un délai de 60 jours qui prend effet le lendemain de la réception de rejet de l'administration .
21. En l'espèce, la RTBF a fait part de son refus de communication par courriels des 10 janvier 2021, 18 février 2021 et du 21 mars 2022 ;
22. La CADA constate cependant que M. [REDACTED] a encore légèrement modifié l'objet de sa demande dans son courriel du 24.03.2022 de sorte que sa demande est recevable.

Discussion

c.1) Principes

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).
24. 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).
25. 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*.
26. 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 – Examen des documents concernés et des exceptions invoquées par la Partie adverse :

27. M. ████████ sollicite que lui soit communiquée la liste des journalistes ayant demandé soit un congé sans solde pour travailler dans des cabinets, institutions publiques ou privées, soit un congé politique entre 2004 et 2021, via un extrait des données qui seraient reprises dans le logiciel de gestion des ressources humaines ULIS utilisé par la RTBF (c.2.2) ou à défaut ladite liste établie manuellement (c.2.3).

C.2.2) Extrait des données reprises dans le logiciel ULIS :

28. La RTBF souligne que le logiciel ULIS de gestion des carrières et de dossiers du personnel qu'elle utilise contient des informations notamment sur les grades de paiement, sur les fonctions exercées et sur la détention d'une carte de presse, mais il ne contient des informations sur les congés des journalistes que depuis 2019 de sorte que les documents sollicités n'existent pas. La partie adverse n'est donc pas en mesure de fournir ce document.

29. M. [REDACTED] ne produit aucune pièce probante de nature à démontrer le contraire.
30. S'agissant de la période postérieure à 2018, la RTBF précise que le logiciel ULIS, s'il contient des informations sur le type de congé accordé, ne contient aucune information sur le *motif* de ce congé, ni sur le *lieu* où il est exercé, et encore moins des données relatives aux services et fonctions occupées sur des membres du personnel lors de leur éventuel retour et réaffectation au sein de la RTBF.
31. 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).
32. Le recours est dès lors non fondé sur ce point.

C.2.3) Liste des détachements entre 2004 et 2021 à établir manuellement :

33. La RTBF précise que l'établissement de la liste des détachements de journalistes depuis 2004 serait possible mais que les différents paramètres de la demande du requérant lui imposeraient d'effectuer un nombre considérable de recherches sur l'ensemble de ses travailleurs actuels et, plus encore, sur tous ceux qui ont été actifs en son sein depuis 2004 (et qui soit sont désormais pensionnés, soit ont quitté la RTBF), soit une période de plus de 17 années, et nécessiteraient un traitement manuel de plusieurs centaines de dossiers numériques et papiers, dont un grand nombre sont archivés.
34. Il n'est en effet pas démontré, ainsi que le prétend la partie requérante, que le nombre de journalistes concernés ne serait que d'une quinzaine par législature, ce chiffre ne reposant sur aucune base concrète, la demande visant tous les détachements quels qu'ils soient « dans des institutions extérieures » et pas uniquement les seuls congés politiques.
35. L'objet de la demande est également vague en ce qu'il n'est pas possible de déterminer si elle vise uniquement les journalistes professionnels au sens de la loi du 30.12.1963 « relative au titre de journaliste professionnel » ou également d'autres catégories tels que les journalistes stagiaires, les pigistes ou les techniciens etc.
36. La RTBF relève à juste titre que telle demande, qui porte sur « *d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service* » est manifestement abusive au sens de l'article 6, § 2, 3° du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.
37. La demande de M. [REDACTED] est d'autant plus abusive que ce dernier ne se contente pas de solliciter la liste des détachements mais demande d'autres

renseignements complémentaires de nature à entraîner un travail de recherche considérable pour la RTBF, la partie requérante sollicitant entre autre :

- les dates de sortie de la RTBF (et la fonction occupée au moment du départ) ;
- la date de retour à la RTBF ;
- le poste visé dans l'institution externe ou le détachement a lieu ;
- ainsi que le service et les fonctions successives occupées par le journaliste dans les 2 années qui ont suivi son retour à la RTBF ;

38. La demande est donc non fondée.

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

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

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 22 août 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et rapporteur, Mme LESSENNE, vice-présidente, Mme MEEUS et Me SOHIER, membres.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

b) La requête, datée et signée par un avocat inscrit au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui sont habilités à exercer la profession d'avocat, contient : 1° l'intitulé "recours en cassation" ;

2° les nom, qualité, nationalité, domicile ou siège de la partie requérante;

3° une élection de domicile en Belgique ;

4° les nom et qualité du signataire du recours en cassation ;

5° l'indication de la décision objet du recours, avec mention de sa nature, ainsi que de sa date et du numéro sous lequel le recours introduit devant la juridiction a été enregistré ;

6° les nom et adresse de la partie adverse devant la juridiction ;

7° l'indication de la date à laquelle la décision de la juridiction a été notifiée à la partie requérante en cassation ; 8° un exposé sommaire des faits ;

9° un exposé des moyens de cassation ;

10° l'indication du statut linguistique de la partie requérante, lorsque la loi qui lui est applicable détermine la langue qu'elle doit employer devant le Conseil d'État ; 11° la langue prévue pour l'audition. c) La requête est accompagnée :

1° d'une copie de la décision de la juridiction, objet du recours en cassation ; 2° d'un inventaire reprenant, pour chaque pièce annexée, son numéro et une brève description de sa nature ;

3° des pièces numérotées conformément à l'inventaire visé à l'article 40, alinéa 1er de l'arrêté royal du

30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le
Conseil d'État ;

4° dans les cas où la partie requérante est une personne morale, d'une copie de ses statuts ;

5° six copies de la requête certifiées conformes par le signataire.

Pour davantage d'information, veuillez consulter l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la
procédure en cassation devant le Conseil d'État.

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

Séance du 19 septembre 2022

Décision n° 112

En cause de :

Mme [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Contre :

La Haute Ecole Galilée, 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, modifié par les décrets du 30 mars 2007, du 14 mars 2019 et du 23 juin 2022 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, modifié par l'arrêté du 12 mai 2022 ;

Vu le recours introduit par Mme [REDACTED] le 2 août 2022;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 16 août 2022 ;

Vu la réponse de la partie adverse le 18 août 2022 ;

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

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

1. Mme [REDACTED] saisit la Commission d'accès aux documents administratifs le 2 août 2022, suite au refus du 7 juin 2022 de « la coordination de la Haute Ecole Galilée », représentée par Madame Stéphanie DE VRIENDT, de lui délivrer une copie du rapport relatif au stage effectué au sein de [REDACTED] que son maître de stage a envoyé par mail « en privé » à son superviseur.

2. La demande de la requérante concerne plus précisément l'un des deux documents repris en fichiers attachés d'un mail du 6 avril 2022 envoyé par Mme [REDACTED] maître de stage de la requérante, à Mme [REDACTED] superviseur du stage [REDACTED] (2^{ème} quadrimestre).

D'après la partie adverse, ce document a été imprimé par Mme [REDACTED] superviseur du stage de la requérante, afin d'en prendre connaissance. Ce rapport de stage incomplet (lettre finale à attribuer pour le stage non entourée par le maître de stage) et non signé, a été glissé dans la farde de stage de la requérante avec la mention « Copie reçue par mail – non prise en considération ». Mme [REDACTED] superviseur du stage, a auparavant entouré – « à titre indicatif pour elle »– une lettre finale.

Ce rapport étant incomplet et non signé, Mme [REDACTED] s'est mise en contact avec Mme [REDACTED] maître de stage, afin d'obtenir le rapport original, complet et signé.

3. La requérante a appris l'existence du document repris en pièce jointe du mail du 6 avril 2022 lors du rendez-vous du 2 juin 2022 avec Mme DE VRIENDTS au cours duquel la requérante a pu consulter et prendre copie de divers documents.

Selon les éléments communiqués par la Haute Ecole Galilée, Mme Stéphanie DE VRIENDT a précisé à la requérante, lors de la consultation du 2 juin 2022, que ce rapport non signé est identique à celui pris en considération par le conseil d'évaluation, si l'on excepte la mention « Copie reçue par mail – non prise en considération » et la lettre finale.

4. Par mail du 16 août 2022, le secrétariat de la Commission a informé la Haute Ecole Galilée du recours introduit par la requérante, lui en a transmis copie et l'a invité à transmettre dans les 15 jours la copie du document sollicité ainsi qu'une éventuelle note d'observations.

5. Dans sa réponse du 18 août 2022 au secrétariat de la Commission, Mme Stéphanie DE VRIENDT communique le scan du rapport non signé portant la mention la mention « Copie reçue par mail – non prise en considération » ainsi que le scan du rapport de stage final qui a été pris en considération par le conseil d'évaluation.

Mme DE VRIENDTS ajoute que le conseil d'évaluation s'est basé sur ce second document ainsi que sur le rapport du professeur visiteur. Elle ajoute que « l'étudiante est présente lors du conseil et participe sur base de son rapport d'auto-évaluation ».

Mme DE VRIENDT conclut la réponse à la Commission en soulignant que la requérante a bien eu accès à tous les rapports exploités durant son conseil d'évaluation.

La Haute Ecole Galilée refuse dès lors de communiquer une copie du document faisant l'objet du présent recours en ce que cette version du rapport de stage non signée et incomplète, n'a pas servi au conseil d'évaluation.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) *Compétence*

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* ».

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. La Haute Ecole Galilée est une école d'enseignement supérieur du réseau libre confessionnel.
9. Comme il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, les établissements du réseau libre subventionné doivent être assimilés à des autorités administratives lorsqu'ils adoptent des actes qui s'imposent aux tiers. 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, liés².

La Haute Ecole Galilée constitue donc 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.

10. D'autre part, 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* ».
11. En l'espèce, le document dont la copie est demandée par la partie requérante, soit le rapport relatif au stage effectué au sein de [REDACTED] [REDACTED] que son maître de stage a envoyé par mail du 6 avril 2022 à son superviseur répond à la définition décrétole de « document administratif ».
12. Il en découle que la Commission est compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

¹ Voyez not. Cass., 6 septembre 2002, Chronique de droit social, 2002, p. 463 ; CE n°120.131 du 4 juin 2003, CE, n°135.835 du 8 octobre 2004; CE, n°195.146 du 8 juillet 2009; CE, n°214.668 du 18 juillet 2011.

² CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018. 3

b) Recevabilité du recours

13. La demande de la partie requérante à la partie adverse a été formalisée par courriel du 5 juin 2022. La Haute Galilée y a répondu par un message du 7 juin 2022 de Madame Stéphane DE VRIENDT en signalant à la requérante que le 2 juin 2022, elle a bien eu accès à tous les rapports pris en compte par le Conseil d'évaluation.
14. Mme [REDACTED] a introduit son recours auprès de la Commission le 2 août 2022.
15. 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. »*
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 in concreto une telle décision de refus.

Application au cas d'espèce

Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès

20. 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* ».
21. En l'espèce, le document demandé par la partie requérante relève de la notion de « document à caractère personnel ».
22. Le document demandé porte l'évaluation de stage de Mme [REDACTED] elle-même, la requérante dispose donc de l'intérêt requis par l'article 3, seconde phrase, du décret précité à recevoir la copie dudit rapport.

Exception à la publicité : caractère inachevé ou incomplet des documents

23. La requérante sollicite la communication du rapport annexé au mail du 6 avril adressé par son maître de stage à son superviseur.
24. La partie adverse invoque le caractère inachevé et incomplet des documents et ajoute que le rapport définitif, complet et signé, a été la seule version prise en considération par le Conseil d'évaluation.
25. En vertu de l'article 6, §2, 1°, du décret, l'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, notamment lorsque le document est inachevé ou incomplet. Il ressort du texte de l'article 6, §2, 1° du décret du 22 décembre 1994 que les conditions prévues dans celui-ci ne sont pas cumulatives de sorte qu'un document pourrait être source de méprise sans nécessairement être inachevé ou incomplet (CADA de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 18 mai 2020, décision n°88).
26. En l'espèce, la Commission estime que le document litigieux est inachevé et source de méprise. En effet, le rapport joint au mail du 6 avril 2022, ne reprend pas la signature du maître du stage, Mme [REDACTED] de sorte qu'il ne peut être considéré que son autrice s'en est approprié le contenu. Ce document était donc susceptible d'être modifié jusqu'au jour de sa signature et, en l'état, est source de méprise. Ce risque est d'autant plus

avéré au regard de ce qu'il est inachevé : la lettre finale à attribuer pour le stage n'est pas entourée par le maître de stage.

Conclusion

- 27.** Le recours, en ce qu'il concerne la communication, sous forme d'une copie, du rapport relatif au stage effectué par la requérante au sein de [REDACTED] [REDACTED] rapport non signé et non finalisé repris en pièce jointe d'un mail du 6 avril 2022 envoyé par son maître de stage à son superviseur, doit être déclaré non fondé.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

Déclare recevable et non fondé le recours de Madame [REDACTED]

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 19 septembre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER, membre effectif.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 3 octobre 2022

En cause : M. et Mme [REDACTED] et [REDACTED] - [REDACTED] parties requérantes,
Contre : la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration, tel qu'il a été modifié par les décrets du 30 mars 2007, du 14 mars 2019 et du 23 juin 2022,

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 décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse,

Vu le recours introduit par le 18 août 2022 par les requérants,

Vu la demande d'information adressée à la partie adverse le 26 août 2022,

Vu la note d'observations de la partie adverse ;

Entendu Maître Elisabeth KIEHL en son rapport ;

I. Objet du recours - antécédents :

1.1.

Les requérants sont les parents de deux enfants mineurs, [REDACTED] et [REDACTED]
[REDACTED]

Une demande d'intervention a été formulée auprès du Service d'Aide à la Jeunesse (ci-après « SAJ ») de Bruxelles concernant ces enfants.

Le 20 avril 2022, les requérants ont formulé pour la première fois une demande auprès du SAJ de Bruxelles visant à obtenir « *une copie de tous les documents figurant à votre/notre dossier tant pour [REDACTED] que pour [REDACTED]* ».

Le 22 avril 2022, Madame Julie WASSEUIL, déléguée permanente auprès du SAJ de Bruxelles, a indiqué aux requérants qu'elle ne pouvait légalement pas leur transférer « les procès-verbaux » mais qu'elle était disposée à les rencontrer.

Cette décision a été contestée les 22 et 24 avril 2022 par les requérants.

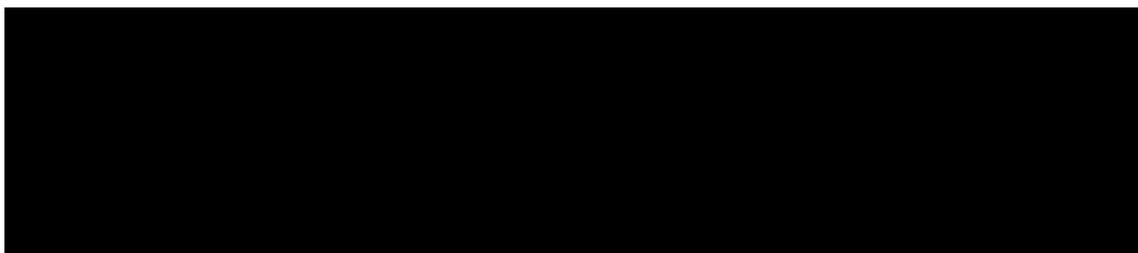
Le 25 avril 2022, Madame WASSEUIL a confirmé aux requérants que les dossiers de leurs enfants seraient mis à leur disposition mais que les procès-verbaux qui comportent la mention « confidentiel » ne pourraient leur être remis, en application de l'article 27 du décret du 18 janvier 2018 *portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse*.

Le 27 avril 2022, les requérants ont contesté cette position.

Le 28 avril 2022, Madame WASSEUIL a transmis aux requérants l'intégralité des pièces du dossier de leurs enfants, sauf celles jugées confidentielles.

Cette position a de nouveau été contestée par les requérants le 29 avril 2022.

Par un courriel du 2 mai 2022, Madame Valérie LATAWEIC, conseillère auprès du SAJ de Bruxelles, a confirmé ce qui suit aux requérants :



1.2.

Par un envoi recommandé du 20 juin 2022, les requérants ont introduit une nouvelle demande d'accès aux documents administratifs visant l'intégralité des pièces des dossiers de leurs enfants.

Cette demande n'est pas produite par les requérants mais la partie adverse s'y réfère explicitement dans sa décision de refus partielle datée du 19 juillet 2022.

1.3.

Le 18 août 2022, les requérants ont saisi la CADA d'un recours visant « *la décision de refus, partiel, notifié par le Service d'Aide à la Jeunesse, le 20 juillet 2022* ».

II. Position de la Commission : A.

Compétence :

Le recours porte sur la décision du 20 juillet 2022 du SAJ de Bruxelles de partiellement refuser de donner aux requérants l'accès aux dossiers de leurs enfants mineurs.

La formulation de la demande et la référence à un acte entrepris démontrent qu'il s'agit bien d'un recours et non d'une demande d'avis.

La compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs est définie par l'article 11§2, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, lequel prévoit 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 ou de rectification d'un document administratif* ».

Les documents administratifs sont définis par l'article 1er, 2^o, du décret du 22 décembre 1994 comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

Les documents sollicités – soit une copie complète du dossier SAJ des enfants des requérants - constituent des « *informations, sous quelque forme que ce soit* » au sens de l'article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration et sont donc bien des documents

administratifs.

Le Direction du service de l'Aide à la Jeunesse de Bruxelles 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, de sorte que la présente Commission est compétente pour statuer sur le recours.

B. Recevabilité du recours :

La décision contestée est datée du 19 juillet 2022.

Les requérants ont formé leur recours devant la présente Commission le 18 août 2022, de sorte qu'ils ont introduit valablement leur recours dans le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1er, du décret du 22 décembre 1994 prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet.

L'identité des requérants ainsi que celle de la partie adverse est précisée 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. Une copie de la décision de refus critiquée était jointe au recours.

La partie adverse ne conteste pas que la demande formulée devant la CADA est identique à la demande initiale formulée.

Le recours est donc recevable.

C. Discussion :

C.1 Principes

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.

C.2 Application au cas d'espèce

C.2.1.

Le motif de refus soulevé par la partie adverse se fonde sur les dispositions de l'article 27 du décret 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse, lequel est formulé comme suit :

« À tout moment, l'enfant, sa famille et ceux de ses familiers qui sont concernés par la mesure ainsi que leur avocat peuvent prendre connaissance de toutes les pièces du dossier du conseiller, selon les modalités prévues par le Gouvernement, à l'exception des pièces portant la mention " confidentiel " communiquées au conseiller

par les autorités judiciaires.

Toutefois, le conseiller peut refuser la consultation ou la communication d'une ou plusieurs pièces du dossier si l'intérêt de l'enfant l'exige. Dans ce cas, la décision mentionne la possibilité de demander l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et d'introduire un recours devant le Conseil d'Etat, conformément au décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration.

Lors de la communication des pièces, le conseiller ou l'agent de son service délégué à cet effet fournit au demandeur les explications et les commentaires nécessaires et veille particulièrement à offrir à l'enfant qui consulte les pièces de son dossier un accompagnement approprié, tenant compte de son degré de maturité et des informations contenues dans son dossier.

Les personnes visées à l'alinéa 1er peuvent obtenir gratuitement une copie des pièces qu'elles consultent, selon les modalités prévues par le Gouvernement.

Toute copie d'une pièce du dossier mentionne qu'elle ne peut être communiquée que dans le respect des alinéas 1er et 2 et qu'elle ne peut être utilisée dans aucune autre procédure que celle relative à la mesure d'aide qui fait l'objet du dossier dont elle est extraite ».

Cette disposition s'analyse comme une exception à la publicité prévue à l'article 6, §3, 2° du décret du 22 décembre 1994.

Il prévoit en effet que :

« L'autorité administrative rejette la demande si la publicité donnée au document porte atteinte : (...).

2° à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret ».

C.2.2.

Les requérants contestent l'application de l'article 27 du décret du 18 janvier 2018 et ils invoquent la jurisprudence du Conseil d'Etat ainsi que l'obligation faite aux autorités administratives de produire toutes les pièces utiles à la démonstration de la légalité de leur action.

Cependant, cette jurisprudence applicable en cas de recours en annulation n'est nullement transposable au présent recours.

L'obligation vantée ne constitue en outre pas un principe général de droit qui primerait sur les dispositions particulières applicables en matière d'accès aux documents administratif. C.2.3.

L'article 27 du décret du 18 janvier 2018 est clair et ne nécessite aucune interprétation au regard des travaux préparatoires.

Son premier alinéa prévoit la possibilité pour « l'enfant, sa famille et ceux de ses familiers qui sont concernés par la mesure ainsi que leur avocat » de prendre connaissance de toutes les pièces du dossier du conseiller, « à l'exception des pièces portant la mention " confidentiel " communiquées au conseiller par les autorités judiciaires ».

Conformément au second alinéa, le conseiller peut par ailleurs refuser la consultation ou la communication d'une ou plusieurs pièces du dossier si l'intérêt de l'enfant l'exige.

En l'espèce, la décision critiquée se fonde sur l'article 27, alinéa 1^{er}, du décret. C.2.4.

La Commission constate que le SAJ de Bruxelles ne lui a pas transmis les documents sollicités par les requérants, en violation de l'article 8/2 du décret du 22 décembre 1994 précité, suivant lequel « *l'autorité administrative concernée transmet au Secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les 15 jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement ayant motivé sa décision de rejet* ».

En ne communiquant pas la copie des documents en question, la partie adverse fait obstruction à la mission dévolue à la Commission, laquelle participe pourtant à la garantie d'un droit fondamental prescrit par l'article 32 de la Constitution. En effet, la Commission se trouve dans l'impossibilité d'apprécier concrètement l'application des exceptions prévues par le décret, le défaut de collaboration de la partie adverse étant en contradiction flagrante avec l'objectif poursuivi par le législateur (cf. en ce sens, CADA décision n° 102 du 19 mai 2021).

Dès lors, la commission ne peut vérifier si l'article 27, alinéa 1^{er}, du décret du 18 janvier 2018 a été régulièrement appliqué par la partie adverse concernant les documents querellés.

La commission n'a par conséquent pas d'autre choix de que déclarer le recours recevable et partiellement fondé en tant qu'il vise les pièces autres que celles portant la mention « confidentielle » communiquées au conseiller par les autorités judiciaires (article 27, alinéa 1^{er}, du décret du 18 janvier 2018 précité).

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

Dit la demande de M. et Mme [REDACTED] et [REDACTED] - [REDACTED] recevable et partiellement fondée ;

Par conséquent :

Autorise M. et Mme [REDACTED] et [REDACTED] - [REDACTED] à prendre copie des pièces des dossiers SAJ de leurs enfants, [REDACTED] et [REDACTED] à l'exception des documents communiqués au conseiller SAJ par les autorités judiciaires et qui portent la mention « confidentiel ».

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 3 octobre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président et Me KIEHL, membre suppléant et rapporteur, Mme LESSENNE, vice-présidente et Mme Anne-Françoise MEEUS.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que

toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 10 novembre 2022

Décision n° 114

En cause de :

Monsieur [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Représenté par Madame [REDACTED] [REDACTED] et Monsieur [REDACTED]
[REDACTED] [REDACTED]

Contre :

Radio-Télévision belge de la Communauté française – R.T.B.F., partie adverse,

Représentée par Monsieur Simon-Pierre DE COSTER, directeur juridique

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, tel que modifié par les décrets du 30 mars 2007 et du 14 mars 2019 ;

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] [REDACTED] le 2 septembre 2022 ;

Vu la note d'observations établie au nom de la RTBF le 25 septembre 2022 ;

Entendu le requérant Monsieur [REDACTED] et Mme [REDACTED] d'une part ainsi que Monsieur DE COSTER, directeur juridique à la RTBF d'autre part, en sa séance de la Commission le 10 novembre 2022 ;

Entendu M. Emmanuel MATHIEU, président de la Commission, en son rapport ;

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

1. Le requérant est membre de [REDACTED] et [REDACTED] du [REDACTED]

Par un courriel daté du 29 juillet 2022, le requérant a adressé à l'Administrateur général de la RTBF une demande de renseignements concernant un voyage de Madame Hadja LAHBIB durant l'été 2021 en Crimée, ainsi qu'un voyage précédent en Russie, à Sotchi au début de l'année 2021, en considérant que l'intéressée ayant été récemment nommée Ministre des Affaires étrangères, « *une transparence totale est nécessaire, compte tenu de la position qu'occupe aujourd'hui Madame LAHBIB et de son importance pour le pays et la crédibilité de sa politique étrangère* ».

Les renseignements sollicités en cette occasion portaient sur :

- « *les échanges de courriers, mails, messages WhatsApp ou sms entre les organisateurs du festival 'Global Values' qui s'est déroulé à Sébastopol fin juillet 2021, et la RTBF et/ou votre employée Madame LAHBIB* » ;
- « *la communication au sein de l'entreprise concernant le déroulement de ce voyage en Crimée et la décision de ne pas programmer le reportage annoncé par Madame LAHBIB sur votre radio La Première* ».

De même, il était également sollicité :

- « *toute information pertinente concernant le voyage de Madame LAHBIB à Sotchi au début de l'année 2021, où elle a assisté à un festival artistique (...) dans la mesure où le voyage a été fait dans le cadre de la mission qu'elle a effectuée pour vous* ».

2. Vu l'absence de réponse à sa demande, le requérant a saisi la CADA, par un courriel du 2 septembre 2022, aux fins d'obtenir communication des documents suivants :

1°/ *Les échanges de courriers, mails, messages WhatsApp ou sms entre les organisateurs du festival 'Global Values' qui s'est déroulé à Sébastopol fin juillet 2021, et la RTBF et/ou Madame LAHBIB.*

Le requérant considère « primordial » que [REDACTED] puissent déterminer « *qui a invité qui, dans quelles conditions, y compris sur le plan financier, comment les contacts ont eu lieu et quels autres contacts pertinents éventuels ont été établis* » ;

2°/ *La communication au sein de la RTBF concernant le déroulement de ce voyage en Crimée et la décision de ne pas programmer le reportage annoncé par Madame LAHBIB.*

Le requérant considère « *important d'obtenir toutes les informations permettant de savoir si ce reportage a effectivement été réalisé, qui a décidé qu'il ne serait pas diffusé et quand cela s'est produit, pour quelles raisons, qui en a été informé, ainsi que toute autre information pertinente à ce sujet* » ;

3° Toute « *information pertinente* » concernant le voyage de Madame LAHBIB à Sochi au début de l'année 2021, où elle a assisté à un festival artistique.

Le requérant fait valoir que cette information serait pertinente « *dans la mesure où le voyage a été fait dans le cadre de la mission qu'elle a effectué pour la RTBF* ».

3. Par un courriel daté du 26 septembre 2022, le Directeur juridique de la RTBF, Monsieur Simon-Pierre DE COSTER, a transmis à la CADA une note d'observations, par laquelle la RTBF entend souligner, en premier lieu, que « *si elle n'a pas répondu au courriel de M. [REDACTED] du 29 juillet 2022, c'est parce qu'elle estime ne pas avoir à entrer dans des querelles politiques et qu'elle se refuse à voir ses missions de service public en matière de production et d'information, instrumentalisées à des fins partisans (...)* ».

La RTBF ajoute que « *dès sa prestation de serment comme Ministre des Affaires étrangères, Madame LAHBIB a été mise en congé politique en qualité de membre du personnel de la RTBF, en application du décret de la Communauté française du 10 avril 1995 instaurant le congé politique pour être membre d'une assemblée législative ou d'un gouvernement (...), en sorte que la RTBF n'exerce plus sur elle aucune forme d'autorité* ».

S'agissant de la communication des documents sollicités par le requérant, la RTBF fait valoir, pour l'essentiel, que les déplacements de Madame LAHBIB en Russie en 2021 ne se sont pas fait sous son égide, mais bien dans le cadre d'un projet de documentaire, intitulé « *Art is the answer* » établi par une ASBL [REDACTED] (dont Madame LAHBIB était alors [REDACTED] qui avait le souhait de conclure une coproduction. La RTBF n'a eu elle-même aucun contact avec les organisateurs du festival qui s'est déroulé en Crimée à cette époque. Pour le surplus, ce projet de documentaire a été considéré comme n'étant pas suffisamment abouti et est « *toujours en développement* » à ce jour.

La RTBF a transmis à cet égard trois pièces à la Commission, à savoir :

- Une copie de la convention de participation au développement entre l'ASBL [REDACTED] et la RTBF datée du 10 novembre 2020 ;
- Une copie de deux courriels internes du 1^{er} février 2021 et du 7 juillet 2021 concernant les voyages en question.

La RTBF déclare ne pas s'opposer à la transmission des courriels précités au requérant. S'agissant de la convention précitée, en pièce 1, elle est d'avis que cette convention ne doit pas être transmise au requérant, dès lors qu'elle porterait atteinte « *aux intérêts économiques et financiers de la RTBF et au caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise de la RTBF et de la société avec laquelle la RTBF a contracté, dans la mesure où elle détermine la nature des prestations et des flux financiers entre parties, dans le cadre de ce projet de développement de ce documentaire* ».

Subsidiairement, la RTBF fait valoir que, s'agissant d'activités de coproduction menées en secteur concurrentiel, il conviendrait d' « *occulter toute donnée de nature à compromettre ses intérêts économiques et financiers* ».

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

4. Suivant 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* ».

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).

La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

La RTBF 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.

D'autre part, 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 informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « *document administratif* ».

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

b) Discussion :

5. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande initiale formulée par le requérant en date du 29

juillet 2022, de telle manière que le recours doit *a priori* être déclaré recevable, conformément aux termes de l'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité.

6. Diverses questions se posent cependant à ce sujet, liées à la difficulté d'identification des documents administratifs auxquels le requérant souhaite avoir accès en l'espèce.

En ce qui concerne le premier objet de la demande, qui porte sur « *les échanges de courriers, mails, messages WhatsApp ou sms entre les organisateurs du festival « Global Values » qui s'est déroulé à Sébastopol fin juillet 2021 et la RTBF* », la RTBF fait valoir qu'il n'existe aucun document de ce type entre les organisateurs de ce festival et elle-même, « *dès lors que la RTBF n'a eu aucun contact avec lesdits organisateurs* ». Selon elle, ces documents n'existent pas.

Il ressort effectivement des pièces fournies à la CADA que le voyage de Madame LAHBIB en question a été effectué à l'initiative de l'ASBL [REDACTED] et que les seuls contacts que la RTBF a eus se sont limités à cette ASBL avec laquelle un projet de coproduction d'un documentaire avait été envisagé à l'époque.

La convention conclue entre la RTBF et cette ASBL en novembre 2020 n'est cependant pas visée dans la demande du requérant.

Pour le surplus, rien ne semble démontrer l'existence de messages, de quelque forme que ce soit, entre les organisateurs du festival 'Global Values' qui s'est déroulé à Sébastopol fin juillet 2021 d'une part et la RTBF d'autre part de sorte que ce chef de la demande est irrecevable.

7. S'agissant des documents concernant « *la communication au sein de la RTBF concernant le déroulement de ce voyage en Crimée* », il ressort du dossier, et plus particulièrement des courriels entre Madame LAHBIB et les responsables de coordination et de coproduction de la RTBF, que les frais de déplacement et d'hôtel du voyage en Crimée seraient pris en charge par les organisateurs, rien n'étant de la responsabilité de la RTBF sur ce point.

La RTBF ne s'oppose par ailleurs pas à la communication des courriels visés dans sa note d'observation, la demande est fondée quant à ce.

8. En ce qui concerne les documents sollicités par le requérant concernant « *la décision de ne pas programmer le reportage annoncé par Madame LAHBIB sur la radio La Première* », la RTBF fait valoir que ce projet de documentaire serait « *toujours en développement* », le projet ayant été jugé comme pas « *suffisamment abouti* » pour se lancer dans la phase de coproduction. Ici aussi, aucune décision « *de ne pas diffuser le documentaire* » n'existerait matériellement en l'espèce.

9. Enfin, s'agissant de la communication de « *toute information pertinente concernant le voyage de Madame LAHBIB à Sotchi au début de l'année 2021* », la RTBF fait valoir

qu'elle « *n'était pas en mission pour la RTBF* », contrairement à ce que pense le requérant, mais bien « *en déplacement dans le cadre du projet de documentaire initié par l'ASBL [REDACTED]* ». Aucun document ni « information pertinente » qui serait de la compétence de la RTBF n'existerait également ici, sous réserve des courriels susdits.

10. Il résulte de tous ces éléments qu'à défaut de documents matériellement existants, le recours doit être jugé recevable et fondé en tant que relatifs aux deux courriels internes du 1^{er} février 2021 et du 7 juillet 2021.

Le recours est irrecevable pour le surplus en ce qu'il porte sur des documents inexistantes.

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

Déclare le recours de Monsieur [REDACTED] [REDACTED] recevable et fondé en tant que relatif aux deux courriels internes du 1^{er} février 2021 et du 7 juillet 2021 concernant les voyages effectués par Madame Hadja LAHBIB durant l'été 2021 en Crimée ainsi qu'à Sotchi au début de l'année 2021 ;

Déclare le recours de Monsieur [REDACTED] [REDACTED] irrecevable pour le surplus ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 10 novembre 2022, délibérée en visioconférence par M. MATHIEU, Président- rapporteur, Madame LESSENNE, Vice-Présidente et Madame MEEUS, membre suppléante.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours; - la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli

recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 27 octobre 2022

Décision n° 115

En cause de :

Monsieur [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Contre :

Wallonie-Bruxelles International (en abrégé WBI), 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, modifié par les décrets du 30 mars 2007, du 14 mars 2019 et du 23.06.2022 ;

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 d'information adressée le 17.08.2022 à WBI par M. [REDACTED] ;

Vu le recours introduit par M. [REDACTED] par courriel du 23.09.2022 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 26 septembre 2022 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 06 octobre 2022 ;

Vu le courriel du requérant adressé le 07 octobre 2022 à WBI par lequel celui-ci faisait part de son mécontentement et de sa volonté de recevoir, sous peine de maintenir son recours devant la présente autorité, une série d'informations supplémentaires ;

Vu la note d'information du 13 octobre 2022 par laquelle WBI transmettait le dossier à la CADA ;

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

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

1. M. [REDACTED] expose avoir introduit le 17.08.2022, une demande auprès de la WBI, visant à obtenir les documents suivants :

« 1- VOITURE DE FONCTION

Liste des voitures de fonctions actuellement mises à disposition des employés et des mandataires du WBI. Pour chaque véhicule, je souhaite connaître la marque, le modèle et la personne à laquelle le véhicule est attribué. Je souhaite également obtenir copie du/des contrats de leasing.

2- CARTE ESSENCE

Le cas échéant, si le WBI fournit des cartes essence à ses employés et mandataires disposant d'un véhicule de fonction, je souhaite obtenir copie des relevés mensuels des cartes essence montrant les montants dépensés en lien avec chaque véhicule de fonction. Concernant spécifiquement les cartes essence, ma demande porte sur les documents émis du 1 janvier 2021 à ce jour. ».

2. WBI souligne ne pas avoir pris connaissance, dans un premier temps, de cette demande, et n'en avoir eu connaissance que par le courrier de la CADA.
3. A la suite de la réception de la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à WBI, cette dernière adressa le 06 octobre 2002 à la partie requérante une série d'informations par fichier Excel en ces termes :

« Cher Monsieur [REDACTED]

Nous accusons réception de votre demande datée du 17 août 2022 et que nous avons reçue au travers du recours introduit auprès de la CADA.

En effet, votre demande initiale et son rappel ne nous sont pas parvenus au travers de l'adresse générale que vous avez utilisée. Veuillez nous en excuser. Je vous saurais gré d'utiliser, comme vous l'avez fait pour

[REDACTED], l'adresse de l'Administratrice générale, Pascale DELCOMMINETTE (p.delcomminette@wbi.be).

Ceci étant, c'est bien volontiers que nous apportons réponse en respect des principes de protection de données à caractère personnel et des dispositions des articles 4 §1 et 6 §2 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

Ces informations relatives aux véhicules sont synthétisées dans le tableau ci-annexé, en ce compris la consommation moyenne de carburant.

Nous transmettons également le présent courriel et la pièce jointe à la CADA dans le cadre du recours n° 115.

Bien à vous, »

4. Le 07.10.22, la partie requérante faisait part de son mécontentement et de sa volonté de recevoir, sous peine de maintenir son recours devant la présente autorité, une série d'informations supplémentaires, à savoir :

« 1/ Concernant les voitures de fonction :

- *Le nom de la personne à laquelle le véhicule de fonction est attribué.*
- *Les contrats de leasing.*

2/ Les cartes d'essences :

- *La copie des relevés mensuels des cartes essence montrant les montants dépensés en lien avec chaque véhicule de fonction pour la période du 1er janvier 2021 au jour de la demande. »*

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

5. 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

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 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

7. WBI est une administration publique chargée des relations internationales menées par la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

8. WBI 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.

9. D'autre part, 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 informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « *document administratif* ».

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

b) Recevabilité du recours

12. La recevabilité de la demande n'est pas contestée par WBI.

c) Discussion

c.1) Principes

13. 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.

14. 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 une telle décision de refus. À l'instar des autres exceptions, la motivation doit être réalisée *in concreto*.

17. 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 – Examen des documents concernés et des exceptions invoquées par la Partie adverse :

18. Les informations demandées par la partie requérante semblent, *prima facie*, répondre à la définition légale de « document administratif ».

19. La partie adverse invoque l'exception reprise à l'article 6§3,1° (atteinte à la vie privée) et, à titre subsidiaire celle figurant à l'article 6§3,1°,3° et 4° (atteinte à la sécurité, des relations internationales de la Communauté ainsi que de l'ordre public

et de la sûreté confié à la Communauté) du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, lesquels sont rédigés comme suit :

Article 6, § 3, 1° :

« § 3. L'autorité administrative rejette la demande si la publicité donnée au document porte atteinte :

1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi ;

2° ... »

Article 6, § 3, 1°, 3° et 4° :

« § 3. L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par :

1° la sécurité de la population;

(...)

3° les relations internationales de la Communauté;

4° l'ordre public et les missions de sûreté confiées à la Communauté, notamment l'aide à la jeunesse, l'aide sociale aux justiciables et les milieux d'accueil;

(...) »

C.2.1 Exception liée au respect de la vie privée :

C.2.1.1) Cadre légal :

20. Le droit au respect de la vie privée figure notamment à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en vertu de laquelle :

« 1. toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. ».

21. Le terme « vie privée » recouvre l'intégrité physique et morale de la personne et comprend les informations personnelles dont un individu peut légitimement attendre qu'elles ne soient pas publiées sans son consentement.

22. Ce droit à la protection des données personnelles fut consacré au sein de l'Union européenne par l'adoption du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 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 » (en abrégé RGPD) dont certains aspects ont été renforcés, en droit interne belge, par la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

L'article 4, 1) du RGPD est rédigé comme suit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

« données à caractère personnel », toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée « personne concernée »); est réputée être une « personne physique identifiable » une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale; »

C.2.1.2) Portée de l'exception relative à la protection de la vie privée - Principes :

23. La protection de la vie privée 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.

25. Dans cette hypothèse en effet, la demande d'accès doit 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.

26. 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° 201039 et 9 août 2010, avis n° 2010-45).

27. Il peut être dérogé à cette protection lorsque la personne concernée a donné librement et expressément son accord à la divulgation de données le concernant.

28. Le caractère absolu de l'exception liée au respect de la vie privée connaît encore une autre exception, lorsqu'il est possible d'anonymiser ou d'autrement « caviarder » les parties d'un document administratif dont la divulgation porterait atteinte à la vie privée .

29. Ce principe s'analyse comme une application de l'article 6, § 4, du décret du 22.12.1994 et de l'obligation de communication partielle des parties de documents qui ne peuvent pas être soustraites à la publicité.

30. Cette possibilité d'anonymisation rejoint par ailleurs l'objectif de protection des données repris à l'article 25, 1 du RGPD selon lequel :

« Protection des données dès la conception et protection des données par défaut

1. Compte tenu de l'état des connaissances, des coûts de mise en œuvre et de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que

des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, que présente le traitement pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement met en œuvre, tant au moment de la détermination des moyens du traitement qu'au moment du traitement lui-même, des mesures techniques et organisationnelles appropriées, telles que la pseudonymisation, qui sont destinées à mettre en œuvre les principes relatifs à la protection des données, par exemple la minimisation des données, de façon effective et à assortir le traitement des garanties nécessaires afin de répondre aux exigences du présent règlement et de protéger les droits de la personne concernée. »

31. Enfin, l'exception tirée du respect de la vie privée ne vaut pas pour les éléments de la vie privée du demandeur lui-même (CADA fédérale, 13 juillet 2009, avis n° 200945) .

C.2.1.3) Protection de la vie privée – Application au cas d'espèce :

32. En l'espèce WBI expose que la communication des documents sollicités serait de nature, à défaut de l'occultation de certaines données , de permettre l'identification des employés concernés et donc de nuire à leur vie privée dès lors que :

- Les documents sollicités reprennent notamment le nom des employés rattachés à leurs contrats de leasing et leurs relevés mensuels de carte essence ;
- La révélation de ces données constituerait une intrusion dans la vie privée desdits employés dès lors que lesdites voitures de fonction servent également dans le cadre privé ;
- A travers les contrats de leasing, des indications seraient données quant au type de véhicule choisi, à son coût ainsi qu'aux autres modalités choisies ;
- A travers les relevés mensuels de carte essence, les fréquences de déplacements pour raisons propres ;
- Les données sollicitées seraient de nature à permettre une étude comparative des situations personnelles de chacun pourrait être réalisée portant ainsi atteinte à la vie privée.

33. La CADA fait siennes ces considérations et estime que les données sollicitées par la partie requérante seraient de nature à porter atteinte à la vie privée des personnes concernées et que celle-ci rentrent donc bien dans le cadre de l'exception absolue prévue à l'article 6 § 3,1° du décret du 22 décembre 1994.

34. La CADA considère cependant que la communication de la liste des agents statutaires et des mandataires de WBI à qui un véhicule de fonction a été attribué sans que ne soit précisé la marque, l'année et les autres données de nature à pouvoir identifier ledit véhicule de fonction n'apparaît pas contraire à la vie privée des personnes concernées.

35. Dans cette mesure le recours est fondé.

36. Pour le surplus il échet de constater que les informations pertinentes ne posant pas une difficulté majeure au regard de la vie privée ont d'ores et déjà été communiquées à la partie requérante par WBI.

37. Il est par ailleurs sans intérêt d'examiner le moyen, formé à titre subsidiaire par WBI, tiré de l'application de l'article 6, § 3, 1°, 3° et 4° du décret.

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

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

Par conséquent :

Dit que Monsieur [REDACTED] [REDACTED] est en droit de se voir communiquer la liste des agents statutaires et des mandataires de WBI à qui un véhicule de fonction a été attribué sans que ne soit précisé la marque, l'année et les autres données de nature à pouvoir identifier ledit véhicule de fonction ;

Déboute Monsieur [REDACTED] [REDACTED] du surplus de sa demande ;

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 27 octobre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, président et rapporteur, Mme LESSENNE, vice-présidente et Me SOHIER, membre effectif.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête

d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "eProcédure" sur le site Internet du Conseil d'État). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 14 novembre 2022

Décision n° 116

En cause de :

M. [REDACTED] requérant,

Contre :

La Radio-Télévision belge de la Communauté française, ci-après en abrégé « RTBF », 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, modifié par les décrets du 30 mars 2007, du 14 mars 2019 et du 23 juin 2022 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, modifié par l'arrêté du 12 mai 2022 ;

Vu le recours introduit par M. [REDACTED] le 23 septembre 2022;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 26 septembre 2022;

Vu la note d'observation de la partie adverse du 11 octobre 2022;

Entendu M. [REDACTED] à la séance du 14 novembre 2022 ;

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

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

1. En date du 15 août 2022, le requérant sollicite, via la plateforme Transparencia.be, la RTBF (jpph@rtbf.be) afin d'obtenir copie des documents administratifs suivants émis du 1er janvier 2014 jusqu'au jour de la demande :

- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du COMITÉ DE RÉMUNÉRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.
- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) du CONSEIL D'ADMINISTRATION ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.
- Tous les PV, comptes rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des COMMISSAIRES DU GOUVERNEMENT ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF.

Le 18 août 2022, le requérant adresse un message, via la plateforme précitée, afin d'étendre la demande aux documents émis à partir du 1er janvier 2013 jusqu'au jour de la demande.

Le 26 août 2022, la requérant envoie un message de rappel demandant à la RTBF de bien vouloir accuser réception de la demande.

2. La RTBF n'a pas donné suite à la demande initiale du 15 août 2022, ni à la demande complémentaire du 18 août 2022 et au rappel du 26 août 2022.
3. M. [REDACTED] saisit la Commission d'accès aux documents administratifs par courrier daté du 23 septembre 2022 « *suite au refus tacite (par épuisement du délai légal) et non motivé de la RTBF de délivrer copie des documents administratifs sollicités* ».
4. Par mail du 26 septembre 2022, 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.
5. Par mail du 11 octobre 2022, M. Simon-Pierre DECOSTER, Directeur juridique à la RTBF, adresse au secrétariat de la CADA la note d'observation de la partie adverse ainsi que sous couvert de confidentialité, les quatre documents suivants :
 - Le P.V. n°351 de la réunion du Conseil d'administration du 20/01/2020;
 - Le P.V. n°353 de la réunion du Conseil d'administration du 14/02/2020;
 - Le P.V. n°43 de la réunion du Comité des Rémunérations du mercredi 10/02/2020 ;
 - Le P.V. n°56 de la réunion du Comité des Rémunérations du vendredi 22/04/2022.
6. Dans sa note d'observations, la RTBF, par la voie de M. Simon-Pierre DE COSTER, Directeur juridique à la RTBF, signale avoir décidé de ne pas répondre aux demandes de publicité de documents administratifs qui lui seraient adressées par l'intermédiaire de la plateforme Transparencia.

Le site internet Transparencia est une plateforme technique d'envoi de messages vers les autorités publiques et un hébergeur des réponses des autorités publiques.

La RTBF souligne ce qui suit : « *Ce site ne contient aucune adresse physique et/ou postale à laquelle l'autorité administrative sollicitée pourrait répondre par courrier adressé par voie postale. Il impose donc à toute autorité administrative de répondre nécessairement par voie numérique à toute personne qui lui adresse une demande de copie de document administratif par le biais de la plateforme Transparencia.*

Dès lors que cette plateforme publie automatiquement et intégralement les réponses qui lui sont apportées par voie numérique, en ce compris celles qui porteraient (i) sur des éléments confidentiels, (ii) sur des éléments protégés par le droit d'auteur, et (iii) sur des données

privées protégées par le règlement général sur la protection des données (RGPD) ou par le droit à la vie privée de membres du personnel de l'autorité administrative, cette plateforme Transparencia viole non seulement la législation sur le secret des correspondances, mais aussi celles relatives au droit d'auteur, au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. »

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

7. 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

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 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

9. La RTBF est une entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française dotée de la personnalité juridique, créée par le décret du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF). Elle assure le service public de radio et de télévision de la Communauté française de Belgique (article 2 du décret du 14 juillet 1997 précité).

10. La RTBF 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

11. D'autre part, 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* ».

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

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

b) Recevabilité du recours

14. Le recours porte sur une décision de rejet implicite de l'autorité qui se déduit du défaut de toute réponse à la demande formulée via la plateforme Transparencia le 15 août, complétée le 18 août (et rappelée le 26 août 2022).

15. 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. »*
16. Le requérant a introduit son recours auprès de la Commission le 23 septembre 2022, et dans le délai de 60 jours prenant cours le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5, dudit décret.
17. Le recours auprès de la Commission est donc recevable conformément aux termes de l'article 8, § 2 du décret du 22 décembre 1994 précité.

c) Discussion

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.
21. 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

Introduction de la demande de publicité via la plateforme Transparencia

22. Dans sa note d'observations, la RTBF mentionne sa décision de ne plus donner suite aux demandes de publicité au sens du décret du 22 décembre 1994 et justifie cette position par « le non-respect par cette plateforme de la législation sur le secret des correspondances, mais aussi celles relatives au droit d'auteur, au RGPD et au droit à la vie privée des personnes visées par les décisions de l'autorité. »

23. 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 ».
24. M. [REDACTED] a bien adressé une demande écrite – certes via une plateforme Transparencia – impliquant certaines contraintes au niveau du format de la réponse pour l'autorité administrative.
25. La Commission rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs est consacré comme un droit fondamental (article 32 de la Constitution).
26. La Commission bruxelloise d'accès aux documents administratifs, dans son avis 159.17 du 23 février 2017, a répondu à la demande d'avis de la Commune de Woluwe-Saint-Lambert qui pour des motifs rejoignant pour partie ceux de la R.T.B.F., s'interrogeait sur la légalité des demandes qui lui ont été adressées par le biais du site internet « transparencia » et sur l'obligation d'y accéder, eu égard au « système d'intermédiation » que constitue le site internet « transparencia ».

La CADA bruxelloise indique dans son avis précité que : « (...) *les demandes qui sont adressées aux autorités administratives à travers la plateforme « transparencia » doivent toutes être traitées dans le respect notamment des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, des lois, décrets et ordonnances adoptés en vertu de cette dernière disposition, et des principes généraux du droit administratif, de la même manière que le seraient des demandes formulées par d'autres biais.*

En d'autres termes, il s'agit de réserver à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute autre demande d'accès, mais également de leur appliquer les mêmes exigences inscrites dans les législations relatives à la publicité de l'administration, le cas échéant sans rompre avec l'interprétation constante qui est faite de ces dispositions par les autorités, instances et juridictions appelées à les appliquer. » (p. 5).

Dans cet avis, la Commission bruxelloise d'accès aux documents administratifs rappelle la ligne de conduite jusque-là constante des autorités publiques consistant à interpréter soigneusement l'exigence d'une demande de copie ou de consultation écrite et à accepter de répondre à des demandes formulées par simple courrier électronique et note le risque d'une rupture inexpliquée en cas d'interprétation restrictive des textes.

Elle relève aussi : « *Toutefois, lorsque la demande porte sur un document à caractère personnel, l'autorité doit vérifier l'identité du demandeur pour apprécier s'il dispose de l'intérêt légalement requis pour y accéder, ce que ne permet pas l'envoi d'un simple message électronique. Une telle demande devrait être déclarée irrecevable, mais l'autorité pourrait inviter le demandeur à lui réadresser une demande strictement conforme aux exigences formelles de l'article 6 de la loi du 12 novembre 1997.* »

Enfin, elle souligne ce qui suit : « En ce qui concerne la réponse à apporter à la demande, l'autorité est libre de faire usage ou non de la plateforme « transparencia ». Toutefois, il se justifierait que l'autorité publique sollicitée à travers la plateforme refuse de répondre sur celle-ci à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé. (...) » (p. 6 de l'avis).

27. Lors de demandes de copie ou de consultation introduites par le biais du site internet « *transparencia* », il convient donc pour les autorités administratives d'accorder à ces demandes les mêmes garanties qu'à toute demande d'accès introduite via un autre moyen, de s'en tenir à la ligne de conduite consistant à interpréter sagement l'exigence d'un écrit inscrite à l'article 4, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1994, tout en veillant à respecter les exigences inscrites dans la législation relative à la publicité de l'administration. Pour répondre à la demande de publicité, l'autorité administrative peut décider de faire usage ou non de la plateforme précitée. Il se justifie cependant qu'elle refuse de répondre sur la plateforme « *transparencia* » à une demande portant sur un document à caractère personnel étant donné qu'elle n'a pas la garantie que celui-ci ne sera pas immédiatement diffusé sur le site, et qu'elle exige donc du demandeur qu'il propose une adresse personnelle à laquelle le document pourra lui être envoyé.

Notion de document à caractère personnel et justification de l'intérêt requis pour l'accès

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, la partie adverse estime ce qui suit :
« *la demande d'accès aux PV des CA des Com Rem de la RTBF doit être rejetée sur la base des articles 3 et 6, § 3, 1° du décret, en ce qu'elle porte sur des documents comportant des données à caractère personnel et sur des éléments relatifs à la vie privée de l'administrateur général de la RTBF. Document contenant des données à caractère personnel
Lorsqu'ils traitent de la rémunération de l'administrateur général de la RTBF, en particulier de l'évaluation de la réalisation des objectifs stratégiques individuels fixés par le Com Rem pour apprécier l'octroi de tout ou partie de rémunération variable à l'administrateur général (cf. PV Com Rem du 22.4.2022 fourni à la CADA), les PV sont des documents à caractère personnel, au sens de l'article 1^{er}, 3° du décret (...)»¹⁷. »*
30. La Commission constate qu'en ce qui concerne la partie variable de la rémunération, effectivement, le point 2.2.A. du P.V. n°56 de la réunion du 22 avril 2022 du Comité des Rémunérations-constitue un document à caractère personnel en ce qu'il comporte l'évaluation de l'année 2021 de la réalisation des objectifs individuels de l'Administrateur général de la RTBF mais aussi, celles des membres du Comex et du Directeur des Facilités.
31. Le requérant ne justifie pas l'intérêt suffisant requis par l'article 3, seconde phrase, du décret du 22 décembre 1994 précité à recevoir la copie des documents contenant une appréciation quant à la réalisation des objectifs stratégiques fixés individuellement et déterminant tout ou partie de la rémunération variable de l'administrateur général de la RTBF, dès lors que depuis 2021, les éléments constitutifs de la rémunération font l'objet d'une publicité spécifique.
32. En effet, en application de l'article 15 du décret du 9 janvier 2003 relatif à la transparence, à l'autonomie et au contrôle des organismes publics, des sociétés de bâtiments scolaires et des

¹⁷ La rémunération de l'administrateur général contient des éléments fixes et variables, lesquels dépendent de l'appréciation faite par le Com Rem quant à la réalisation d'objectifs stratégiques fixés individuellement.

sociétés de gestion patrimoniale qui dépendent de la Communauté française¹⁸ et l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 6 février 2020 relatif à la rémunération des gestionnaires publics de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (R.T.B.F.), une publicité est réalisée en considération du point d'équilibre entre l'obligation de publicité et de transparence de l'administration et l'obligation de respect de la vie privée de l'administrateur général de la RTBF.

L'arrêté du 6 février 2020 précité, établit un montant maximal de rémunération (article 2) et détaille les éléments que ce montant peut comprendre (article 3) et impose la publication du montant annuel de cette rémunération dans le rapport annuel d'activités de la RTBF, avec le détail du calcul du montant en référence aux différentes rubriques visées par l'article 3, § 1^{er} de cet arrêté (article 4)¹⁹.

Ainsi, comme le relève la partie adverse dans sa note d'observations, la RTBF publie, depuis 2021, dans son rapport annuel d'activités²⁰, un rapport détaillé sur la rémunération notamment de l'administrateur général et des autres administrateurs et gestionnaires publics visés par l'arrêté) : Voyez, pour le dernier rapport annuel 2021, https://rapportannuelrtbf.be/wpcontent/uploads/2022/05/Rapport-annuel-RTBF2021_vLongue_vLowDEF.pdf, pp. 134-138.

Ce chef de la demande est donc irrecevable à défaut d'intérêt.

Les documents produits par des autorités administratives distinctes de la RTBF

- 33.** Selon la RTBF, la demande est irrecevable *ratione personae* pour ce qui concerne les « PV, comptes-rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des Commissaires du Gouvernement ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF » en ce que les commissaires du gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles sont des autorités administratives distinctes de la personne morale RTBF. Dès lors, celle-ci est sans pouvoir pour solliciter les documents administratifs éventuellement en possession de ces commissaires du Gouvernement.
- 34.** 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 « Article 15. - Les rémunérations, indemnités, jetons de présence, mandats et fonctions visés aux articles 10, 11 ainsi que la rémunération du fonctionnaire dirigeant sont repris de manière anonyme et en précisant les montants auxquels ont droit les administrateurs en fonction de leur qualité d'administrateur, de Président ou de Vice-président du conseil d'administration pour leurs rémunérations, indemnités et jetons de présence dans le rapport annuel d'activités visé à l'article 13. Ce rapport contient également les règles et modalités de rémunération des gestionnaires publics.

Chaque organisme communique annuellement au Ministre de tutelle les montants individualisés de la rémunération de chacun de ses membres et de chaque gestionnaire public. »

¹⁹ « Art. 4. La publication du montant annuel de la rémunération des gestionnaires publics dans le rapport annuel d'activités, telle que prévue par l'article 15 du décret transparence, détaille le calcul du montant en référence aux rubriques de l'article 3, § 1^{er}. »

²⁰ Voyez les pages 134 à 138 du rapport 2021, disponible à l'adresse https://rapportannuelrtbf.be/wpcontent/uploads/2022/05/Rapport-annuel-RTBF-2021_vLongue_vLowDEF.pdf.

- 35.** En l'espèce, les PV, comptes-rendus, rapports ou autres intitulés (avec leurs éventuelles annexes) des Commissaires du Gouvernement ayant trait à la rémunération de l'administrateur général de la RTBF dont la copie est demandée par le requérant répondent à la définition décrétales de « document administratif » pour autant qu'il soient en possession de la RTBF, même s'ils ont été produits par une tierce autorité administrative.
- 36.** Par ailleurs, l'article 5 du décret précité du 22 décembre 1994 dispose que « *L'autorité administrative qui n'est pas en possession du document demandé en informe sans délai le demandeur et lui communique l'identité de l'autorité qui, à son estime, est détentrice du document.* »

Dès lors, saisie de la demande du requérant, la RTBF était tenue de communiquer les coordonnées des Commissaires du Gouvernement.

Exception à la publicité : demande manifestement abusive au sens de l'article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994

- 37.** Dans sa note d'observations, la RTBF relève ce qui suit :
« *entre le 1^{er} janvier 2014 et le 26 septembre 2022, soit sur une période de plus de 8 années, le CA de la RTBF s'est réuni 107 fois, ce qui a donné lieu à la confection de 107 PV et le Com Rem s'est réuni 37 fois, ce qui a donné lieu à la confection de 37 PV.* »

Ces PV (qui font en moyenne 20 pages pour ceux du CA et en moyenne 5 pages pour ceux du Com Rem), ne sont informatisés de manière systématique que depuis août 2019, en manière telle qu'il faudrait effectuer une recherche manuelle dans plus de 140 documents et plus de 2.200 pages afin de rechercher les sujets ayant trait à la « rémunération de l'administrateur général ». (...)

Une telle demande, qui vise de surcroît, une période aussi étendue, sans que le requérant ne s'explique en rien sur les motifs justifiant une période aussi étendue, est en outre, par l'ampleur des recherches qu'elle implique, manifestement de nature à entraver le bon fonctionnement du secrétariat du CA de la RTBF et doit donc être considérée comme abusive. »

- 38.** Dans la décision n°105 du 23 août 2021 de la Commission, le considérant 85 est formulé comme suit : « *la demande porte sur un nombre très élevé de documents, lesquels sont par ailleurs de nature très diverse. La détermination du caractère de « document administratif » à reconnaître ou non à chaque courriel individuel, ainsi que leur traitement (y compris d'éventuelles nécessités d'anonymisation ou caviardage) implique sans nul doute un travail conséquent dans le chef de la partie adverse et ce d'autant plus que la demande porte sur une période de temps particulièrement longue, de nature à entraîner un travail de recherche considérable et coûteux de sorte que la CADA estime que ce chef de la demande doit être considéré comme manifestement abusif (article 6, § 2, 3°, du décret du 22 décembre 1994) ».*
- 39.** De même, la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs de l'Etat fédéral a déjà exprimé ses réserves sur des demandes qui porteraient sur « d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service» (CADA fédérale, avis rendu le 16 juillet 1996).

40. Dans le cas d'espèce, la Commission relève les éléments suivants: - un nombre élevé de PV du Conseil d'administration et du comité des rémunérations (respectivement 107 et 37) a été rédigé entre le 1^{er} janvier 2014 et le 26 septembre 2022 – le requérant sollicite en réalité la copie des P.V. à partir du 1^{er} janvier 2013 - ;

- la longueur desdits P.V. est variable et compte en moyenne 20 pages pour ce qui concerne le Conseil d'administration et 5 pages s'agissant du comité des rémunérations ;
- Les P.V. antérieur au mois d'août 2019 ne sont pas numérisés, ce qui implique une recherche manuelle a priori plus d'une centaine de P.V. (la Commission ignore le nombre exact de P.V. n'existant que sous format papier établis entre le 1^{er} janvier 2013 et août 2019) ;
- La demande de copie porte sur une période particulièrement longue soit du 1^{er} janvier 2013 au jour de la demande.

Le suivi de la demande du requérant et le traitement des documents sollicités (y compris d'éventuelles anonymisation ou caviardage selon les motifs d'exception ou la qualification de document à caractère personnel au sens du décret du 22 décembre 1994 - voir à titre illustratif le point 30 de la présente décision) impliquerait un travail conséquent dans le chef de la partie adverse qui est de nature à entraver le bon fonctionnement de ses services.

Par conséquent, ce chef de la demande doit être considéré comme manifestement abusif au sens de l'article 6, §2, 3°, du décret du 22 décembre 1994 et donc, non fondé.

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

Déclare le recours de M. [REDACTED] irrecevable en ce qui concerne les éléments faisant l'objet d'une publicité spécifique, et non fondé pour le surplus.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 14 novembre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, M. SOHIER, membre effectif.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu

de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "eProcédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 21 novembre 2022

Décision n°117

En cause :

M. ██████████ ██████████ partie requérante,

Contre :

la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française), partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration, tel qu'il a été modifié par les décrets du 30 mars 2007, le 14 mars 2019 et le 23 juin 2022,

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 26 septembre 2022 par M. ██████████

Vu la demande d'information complémentaire adressée à la partie requérante le 28 septembre 2022,

Vu la réponse reçue du requérant le même 28 septembre 2022 et son annexe,

Vu la demande d'information adressée à la partie adverse le 28 septembre 2022, dont elle a accusé réception le 29 septembre 2022,

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

Entendu Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

Entendu M. ██████████ délégué syndical représentant M. ██████████

I. Objet du recours - antécédents :

1.1.

Le requérant indique avoir déposé sa candidature à un poste de chargé de mission « [REDACTED] ».

Le 2 août 2022, M. Rebella – Directeur général adjoint à la Direction générale de l'Enseignement obligatoire (Administration générale de l'Enseignement – « AGE ») – l'aurait informé du fait que sa candidature n'avait pas été retenue.

1.2.

Le requérant indique avoir interpellé M. Rebella par courriel du 4 août 2022 afin d'obtenir une copie de la décision intervenue et des motifs la fondant.

1.3.

Par courriel du 17 août 2022, le requérant a introduit une demande d'accès aux documents administratifs visant à obtenir « *l'acte administratif final décidant du rejet de ma [sa] candidature et les motifs sur lesquels ce rejet a reposé* ».

Cette demande a été adressée à l'adresse générale du secrétariat de l'AGE, avec Monsieur Quentin DAVID en copie.

Elle ne paraît pas avoir fait l'objet d'une réponse.

1.4.

Le 26 septembre 2022, le requérant a saisi la CADA d'un recours visant la décision implicite de la partie adverse de refuser de lui transmettre les documents sollicités.

II. Position de la Commission : A.

Compétence :

Le recours porte sur la décision décidant du rejet de la candidature du requérant et « *les motifs sur lesquels ce rejet a reposé* ».

La formulation de la demande et la référence à un acte entrepris démontrent qu'il s'agit bien d'un recours et non d'une demande d'avis.

La compétence de la Commission d'accès aux documents administratifs est définie par l'article 11§2, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, lequel prévoit 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 ou de rectification d'un document administratif* ».

Les documents administratifs sont définis par l'article 1er, 2°, du décret du 22 décembre 1994 comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».

Prima facie, les documents sollicités semblent bien constituer des « *informations, sous quelque forme que ce soit* » au sens de l'article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration et sont donc bien des documents administratifs.

La Communauté française est une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994, de sorte que la présente Commission est compétente pour statuer sur le recours.

La Commission est donc bien compétente pour connaître de la demande.

B. Recevabilité du recours :

La décision contestée est une décision implicite de refus.

L'article 6, § 5, du décret du 22 décembre 1994 prévoit que :

*« § 5. Le refus de communication est notifié dans les trente jours de la réception de la demande.
Il est motivé. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus de communication.
Le délai de trente jours peut, par une décision motivée de l'autorité, être prolongé de quinze jours ».*

Le requérant ne produit pas la preuve de la date de réception de sa demande. Cependant, le courriel du 17 août 2022 produit vaut demande écrite au sens de l'article 4 du décret du 22 décembre 1994 et elle a été adressée sur deux adresses officielles renseignées par la partie adverse sur son site internet et accessibles via les liens suivants :

- https://www.federation-wallonie-bruxelles.be/nc/la-fw-b-a-votre-service/guidede-ladministration/?tx_cfwbdatacerbere_pi1%5Bcald%5D=2775
(21/11/22)
- http://www.enseignement.be/index.php?page=26543&us_id=8228
(21/11/22)

Ces constats et l'absence de contestation de la partie adverse, alors qu'elle a été informée du recours, mènent la Commission à considérer que le courriel a été reçu le 17 août 2022.

Le délai imparti à la partie adverse pour se prononcer expirant le 16 septembre 2022, la décision implicite de refus querellée est intervenue le 17 septembre 2022.

Le requérant a formé son recours devant la présente Commission le 26 septembre 2022, de sorte qu'il a respecté le délai de 60 jours visé à 8/1, al. 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994.

L'identité du requérant ainsi que celle de la partie adverse est précisée 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. Une copie de la demande initiale d'accès aux documents administratif a été communiquée à la Commission à sa demande.

Le recours est donc recevable.

C. Discussion :

C.1 Principes

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.

C.2 Application au cas d'espèce

La partie adverse n'a pas réagi à la demande d'accès aux documents administratifs et elle ne fait valoir aucun argument justifiant un éventuel refus.

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, Décision n°103 du 15 juin 2021).

La Commission d'accès aux documents administratifs n'aperçoit aucun motif de rejet de la demande pour ce qui concerne la décision rejetant la candidature de M.

██████████

Lors de la séance de ce jour, M. ██████████ a précisé que la demande porte sur l'acte adopté et contenant, le cas échéant, les motifs fondant le rejet de la candidature de M. ██████████

En application de l'article 6, § 2, du décret du 22 décembre 1994, le recours doit donc être accueilli.

Par ces motifs, la Commission d'accès aux documents administratifs, Dit la demande de M. [REDACTED] recevable et fondée,

Par conséquent, l'autorise à prendre copie de la décision de la Fédération Wallonie-Bruxelles rejetant sa candidature à un poste de chargé de mission « [REDACTED] [REDACTED] » et contenant, le cas échéant, les motifs fondant le rejet de la candidature de M. [REDACTED]

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 21 novembre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE Vice-Présidente, Mme KIEHL, membre suppléante

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "e-Procédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours

en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.

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

Séance du 19 décembre 2022

Décision n°118

En cause de :

M. ■■■■■ ■■■■■ requérant,

Contre :

L'Université libre de Bruxelles (ULB), 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 par le 18 novembre 2022 par M. ■■■■■

Vu la notification du recours et la demande d'information adressées à la partie adverse le 22 novembre 2022,

Vu la réponse et les observations de la partie adverse du 23 novembre 2022,

Vu le transmis à M. ■■■■■ du 24 novembre 2022,

Vu la note d'observations de la partie adverse du 7 décembre 2022,

Vu le transmis à M. ■■■■■ du 8 décembre 2022,

Entendu Mme Elisabeth KIEHL en son rapport,

Entendu ■■■■■ ■■■■■ Me conseil de M. ■■■■■ ■■■■■

Entendu ■■■■■ ■■■■■

M.

Entendu Me Victorine NAGELS, conseil de la partie adverse et qui la représente,

I. Objet du recours - antécédents :

1.1.

Le requérant se présente comme étant journaliste freelance.

Par courriel du 27 octobre 2022, il a adressé la demande suivante à la partie adverse :

« En avril 2021, les cinq membres de l'Union professionnelle belge des opérateurs

*de jeux de hasard privés (BAGO) ont annoncé aujourd'hui un accord avec l'Université Libre de Bruxelles (ULB), d'une valeur de € 450 000. <https://bago.be/fr/bago-ulb-agreement-fr/>
Serait-il possible de disposer d'une copie de cet accord ? ».*

1.2.

Par courriel du 10 novembre 2022, le requérant a adressé un rappel à la partie adverse.

1.3.

Par un courriel du 17 novembre 2022, la partie adverse a refusé de faire droit à sa demande, en ces termes :

« L'accord dont vous demandez une copie n'est pas un document administratif au sens de la circulaire FWB. Il s'agit d'un accord bilatéral conclu avec un tiers. Ce dernier ne peut donc pas être transmis sans son accord écrit et préalable. Par ailleurs, ce dernier contient également des données à caractère personnel au sens du RGPD dont les traitements ultérieurs sont régis par les dispositions de ce même Règlement et ne peuvent donc pas être transmises telles quelles à des tiers à l'ULB ».

1.4.

Le 18 novembre 2022, 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.

Le recours vise une décision de refus de transmettre copie d'un accord (en réalité, 5 documents) intervenu entre l'ULB et des tiers.

2.2.

Le requérant considère que l'ULB est une autorité administrative au sens du décret du 22 décembre 1994, de sorte qu'il estime que la présente Commission est compétente pour statuer sur le recours.

La partie adverse développe la thèse contraire.

Selon l'article 1er, 1°, du décret, on entend 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* ».

L'ULB 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 tiers²¹.

Le contrôle des comptes de l'ULB par la Communauté française et le fait qu'elle soit subventionnée par les pouvoirs publics ne font pas de l'ULB une autorité administrative.

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, liés²².

Les actes de nature contractuelle de l'ULB n'entrent « *pas dans la catégorie des actes administratifs unilatéraux qui lient les tiers* »²³.

En l'espèce, la demande vise un contrat portant sur un financement privé. Il n'existe aucun lien avec la sanction d'études. Les conventions litigieuses ne lient pas les tiers.

Dès lors, la Commission n'est pas compétente pour connaître de la demande.

PAR CES MOTIFS,

La Commission d'accès aux documents administratifs,

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

Rejette le recours.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 19 décembre 2022, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président, Mme LESSENNE, membre effective, Mme MEEUS, membre suppléante et Me KIEHL, membre suppléante et rapporteuse.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants : -le nom et l'adresse de chaque partie requérante;

-un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours; -la décision dont l'annulation est demandée;

-la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;

-un exposé des éléments de fait de l'affaire;

-un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

²¹ 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.

²² CADA, n° 112, 19 septembre 2022, CADA, avis n°79, 30 octobre 2017 ; CADA, n°84, 3 mai 2018.

²³ CE, n° 221.093 du 18 octobre 2012

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "eProcédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.