

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

Séance du 18 janvier 2021

Décision n° 96

En cause : [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] partie requérante,

Contre : Ville de Liège, 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 par [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] par courriel du 25 novembre 2020 ;

Vu la demande d'information adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 26 novembre 2020 ;

Vu la réponse de la partie adverse des 8 et 15 décembre 2020 ;

Entendu M. Olivier HERMANNNS, Vice-Président, en son rapport ;

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

1. La partie requérante, institutrice dans l'enseignement primaire communal organisé par la Ville de Liège, a fait l'objet d'une mesure de changement d'affectation<sup>1</sup> qu'elle a contestée devant le Tribunal de première instance de Liège. Elle a demandé par courriel, en date du 19 octobre 2020, notamment au Directeur général de la Ville de Liège, la transmission d'une copie des « *documents de (son) dossier administratif, sur lesquels se base (la) décision (de la partie adverse) de (la) déplacer de l'école [REDACTED] à l'école [REDACTED]; à savoir les procès verbaux d'audition de (ses) collègues.* » Cette demande constitue en fait une réitération de demandes antérieures,

---

<sup>1</sup> [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

faites soit dans le cadre de la législation sur la publicité administrative<sup>2</sup>, soit dans le cadre de la procédure judiciaire intentée par la partie requérante contre la partie adverse devant le Tribunal de première instance de Liège<sup>3</sup>.

2. La demande du 19 octobre 2020 n'ayant reçu aucune suite de la part de la partie adverse, la partie requérante a alors saisi d'un recours la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après « la Commission ») par courriel, en date du 25 novembre 2020. Elle y demande à « *recupérer (son) dossier administratif* » et précise plus loin que les documents administratifs auxquels elle souhaite accéder sont « *ceux des P.V. réalisés lorsque (ses) collègues ont été entendus pendant la semaine "d'enquête". C'est sur ceux-ci que se base la décision du Collège communal pour acter (son) déplacement.* » et allègue avoir essuyé un refus implicite de communication desdits documents par la partie adverse.

3. Par courrier du 26 novembre 2020, le Secrétaire de la Commission a interrogé le Directeur général de la Ville de Liège à ce sujet, en le priant de bien vouloir transmettre les documents sollicités par la partie requérante et communiquer sa position sur le fond.

4. Par courrier du 7 décembre 2020, le conseil de la Ville de Liège demande au Secrétaire de la Commission de lui transmettre copie de la demande du 25 novembre 2020 adressée à la Commission par la partie requérante.

5. Par courrier du 8 décembre 2020, le conseil de la Ville de Liège transmet au Secrétaire de la Commission une note d'observations. Il ressort de celle-ci que la Ville de Liège a fait droit à la demande de communication de son propre dossier administratif personnel par courrier du 15 mai 2019 mais qu'elle n'a pas accepté de communiquer d'autres documents concernant un autre membre du personnel et ne figurant pas dans le dossier administratif personnel de la partie requérante. Par ailleurs, la Ville de Liège conteste la compétence de la Commission, au motif que la Ville de Liège ne relèverait pas de la Communauté française et que la législation applicable serait constituée des articles L3211-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (législation de la Région wallonne). Elle relève à titre subsidiaire divers motifs tirés de la législation wallonne qui habilite l'autorité administrative à rejeter des demandes d'accès à des documents administratifs. Elle ne transmet pas à la Commission copie des documents litigieux.

6. Par courriel du 9 décembre 2020, le Secrétaire de la Commission transmet la copie de la demande du 25 novembre 2020 adressée à la Commission par la partie requérante.

7. Par courrier du 15 décembre 2020, le conseil de la Ville de Liège confirme sa note d'observations précitée et précise en outre que « *la version des faits telle que rapportée par*

---

<sup>2</sup> Demande de la partie requérante du 14 mai 2019 à laquelle il avait partiellement été donné suite par la partie adverse le 15 mai 2019.

<sup>3</sup> A cet égard, le tribunal avait estimé dans son jugement du 26 juin 2019 qu'il y avait « *lieu de permettre aux parties d'échanger des conclusions au fond et de débattre sur le fond du dossier afin de pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause si les auditions dont la production est sollicitée par [REDACTED] sont 'importantes pour la solution du litige', ainsi qu'elle l'affirme au point 19 de sa citation et, partant, au stade actuel, il ne sera pas fait droit à sa demande de production des auditions dont question.* » Ensuite, le tribunal a, dans son jugement du 14 septembre 2020, déclaré non fondées les demandes de [REDACTED] [REDACTED] (en ce compris, singulièrement, la production des procès-verbaux d'audition).

██████████ dans sa demande du 25 novembre 2020 est contestée. D'autre part, cette version des faits et la référence aux publications faites sur les réseaux sociaux confirment que la demande est formulée en vue de contourner les décisions judiciaires déjà rendues, qu'elle ne concerne pas directement ██████████ et que les documents dont la production est demandée concernent une situation délicate qui s'oppose à ce qu'ils soient rendus publics et communiqués, dans ce cadre, à ██████████ »

## **II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION**

### **A. Compétence**

#### **Principe**

8. 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**

9. 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<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité).

Selon les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret, « *Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.* » (Commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, Doc. Parl., Parl. Comm. fr., 1994-1995, n° 196/1, p. 3). Les autorités administratives relevant de la Communauté française sont notamment celles qui s'y rattachent au titre de la tutelle administrative (cf. Lewalle, Paul, Contentieux administratif, Ed. Collection scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, n°43, p. 70).

La Ville de Liège constitue assurément une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ce qu'elle ne conteste pas.

Quant à la question si elle relève ou non, pour le cas d'espèce soumis à la Commission, de la Communauté française, il y a lieu de souligner que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation n'est pas applicable au cas d'espèce. Comme mentionné dans les travaux préparatoires de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, dont le contenu a été intégré dans ledit Code : « *Il va de soi qu'elle [la loi du 12 novembre 1997] ne porte pas préjudice aux règles spécifiques en matière de publicité fixées par les communautés et les régions pour des matières spécifiques relevant de leurs compétences.* » (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 871/1, p. 12). Le ministre de l'Intérieur a même ajouté sans équivoque dans sa réponse à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique : « *La loi s'appliquera aux autorités administratives provinciales et communales, pour autant du moins qu'elles ne traitent pas de matières relevant de la compétence des régions et des communautés. Pour ces cas, un décret*

*fixera les règles en matière de publicité de l'administration.* » (Doc. parl., Chambre, 1996-1997, n° 871/5, p. 13). Cette vision a été confirmée tant par la Cour constitutionnelle (alors Cour d'arbitrage, Arrêt n° 43/2002 du 20 février 2002, M.B. du 22 mai 2002, p. 21662) que par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, qui a consacré, à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 10<sup>o</sup>, et alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, le principe selon lequel les communes exercent notamment des « missions » qui « se rapportent à une matière qui est de la compétence (...) des communautés ». De plus, « Les actes (...) des autorités (...) des communes (...) ne peuvent être contraires (...) aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions (...) ».

L'enseignement de la Ville de Liège fait partie du réseau de l'enseignement officiel subventionné par la Communauté française. La Ville de Liège, en tant que pouvoir organisateur de l'enseignement communal, exerce une mission en matière d'enseignement. Or, dans ce domaine, la Communauté française est compétente en région de langue française (article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et § 2, de la Constitution) et y exerce la tutelle administrative correspondante.

Par voie de conséquence, la Ville de Liège relève bien de la Communauté française au sens de l'article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du décret du 22 décembre 1994 précité.

### **Notion de document administratif**

10. D'autre part, le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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 ».

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

### **B. Recevabilité du recours**

12. La demande de la partie requérante à la partie adverse date du 19 octobre 2020 et n'a 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 25 novembre 2020, 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 1<sup>er</sup>, dudit décret.

13. Le recours est donc recevable.

### **C. Discussion**

#### **Principes**

14. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne

peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).

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

**16.** Il appartient à l'autorité de motiver 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).

### **Application au cas d'espèce**

**18.** La partie adverse n'a pas, en l'espèce, donné accès à la Commission aux procès-verbaux d'audition en question, en violation de l'article 8/2, 1<sup>re</sup> 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.* »

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

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

**20.** Rendre anonymes les données rencontre la jurisprudence de la CADA<sup>4</sup> et du Conseil d'Etat<sup>5</sup> s'agissant du risque de violation de la vie privée dans le cadre d'une communication de documents.

---

<sup>4</sup> Voyez CADA, avis n° 11 du 1<sup>er</sup> décembre 1997, avis n° 34 du 30 juin 2004, avis n° 41 du 4 octobre 2007 et avis n° 82 du 18 janvier 2018.

<sup>5</sup> C.E., Arrêt n°239.399 du 13 octobre 2017.

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

**21.** Le délai minimal légal de 30 jours visé à l'article 8/4, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité paraît, au vu de l'étendue de la demande, suffisant afin de permettre à la partie adverse l'éventuelle occultation visée au § 20 et la réalisation des copies demandées.

**22.** Le recours est donc fondé en ce qui concerne la communication sous forme de copies des documents sollicités, en occultant, le cas échéant, les données susceptibles de porter atteinte à une exception légale, et ce dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la présente décision.

### **PAR CES MOTIFS,**

La Commission d'accès aux documents administratifs,

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

Autorise [REDACTED] à prendre copie des pièces des procès-verbaux d'audition, pour autant qu'y soient rendues illisibles les mentions qui peuvent être soustraites à la publicité à raison d'un ou plusieurs des motifs d'exception prévus par le décret du 22 décembre 1994, et ce dans un délai de 30 jours à partir de la notification de la présente décision ;

Le tout sans préjudice de l'article 11 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 18 janvier 2021, délibéré en visioconférence par M. MATHIEU, Président ; M. HERMANNNS, Vice-Président et rapporteur ; Mme LESSENNE, membre effective ; Mme MEEUS, membre suppléante.

\*\*\*

La présente décision peut faire l'objet d'une requête en cassation devant le Conseil d'État, selon les modalités suivantes :

a) La requête en cassation est introduite au plus tard le trentième jour après la notification de la décision attaquée ;

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.