

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.930 du 24 octobre 2014

A. 209.357/XV-2310

En cause : **SIZAIRE** Bernard,
Les Sarts 11
6690 Vielsalm,

contre :

le Selor,
ayant élu domicile chez
Me E. JACUWOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 juin 2013 par Bernard SIZAIRE, qui «demande au Tribunal d'ordonner à SELOR la mise à disposition des documents administratifs sollicités, selon l'avis favorable N° 2013-13 de la Commission d'accès aux et de réutilisation de documents administratifs. L'examen de ces documents vise à la symétrie d'information entre les parties et le Tribunal: le requérant demande donc la réouverture des débats après avoir pris connaissance des documents attendus»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme Cl. MERTES, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 25 septembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 octobre 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, la partie requérante et Me Cl. CAILLET, *loco* Me E. JACUWOWITZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme Cl. MERTES, auditeur;

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

Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

En sa séance du 19 juillet 2012, le Gouvernement wallon a déclaré vacant le poste de secrétaire général du service public de Wallonie, a décidé de lancer la procédure, sans délai, auprès du SELOR en vue de pourvoir à l'emploi par mandat jusqu'au 31 décembre 2014, et a adopté la «lettre de mission» relative à ce poste. Le 9 août, le ministre de la Fonction publique wallonne a invité le SELOR à entamer la procédure de recrutement pour le poste précité. Un appel à candidatures a été publié au *Moniteur belge* du 24 août avec, en annexe, la «lettre de mission» du poste. Le requérant a posé sa candidature par courrier du 20 septembre. Le 13 novembre, le SELOR l'a informé que sa candidature n'avait pas été retenue, par un courrier rédigé notamment comme suit:

«Monsieur

Dans le cadre de la sélection pour l'emploi précité, la commission de sélection a décidé, au terme des tests informatisés, de l'épreuve orale et de la comparaison des titres et mérites, de ne pas retenir votre candidature.

L'article 345 § 4 du Code de la Fonction publique wallonne prévoit que les mandataires sont désignés par le Gouvernement parmi les candidats retenus après un entretien complémentaire.

Vu que, après délibération à scrutin secret, votre candidature n'a pas été retenue, j'ai le regret de vous informer que votre candidature ne peut être prise en considération.

Les candidats retenus par la commission de sélection sont: MM. Delbeuck et Paquet.

Je vous prie de trouver, ci-joint, la fiche de screening ainsi que votre fiche de motivation. (...)

En novembre et décembre, le requérant a échangé plusieurs courriels avec le SELOR en vue d'obtenir certaines informations relatives à la procédure de sélection ainsi qu'un formulaire de «feed back», et en vue d'avoir accès à son dossier personnel. Le 14 décembre, il a pris connaissance de son dossier et reçu copie de tous les documents. Par courriel du 17 décembre, la partie adverse lui a communiqué d'autres documents et il a reçu un «feed back» lors d'un entretien au SELOR le 8 janvier 2013.

Le 14 janvier 2013, le requérant a introduit un recours en annulation et en suspension de l'exécution de:

- la décision prise par la Commission de sélection du SELOR de ne pas retenir sa candidature, au terme des tests informatisés, de l'épreuve orale et de la comparaison des mérites, dans le cadre de la sélection pour l'emploi de secrétaire général pour le SPW, décision notifiée par courrier daté du 13 novembre 2013;
- la décision de cette même commission, prise dans le même cadre, de retenir la candidature de Messieurs DELBEUCK et PAQUET.

Le 31 janvier, le Gouvernement wallon a désigné Claude DELBEUCK au poste de secrétaire général du SPW. Cette désignation a fait l'objet d'un communiqué de presse du 1^{er} février et d'une publication au *Moniteur belge* du 8 février.

Par arrêt n° 223.814 du 11 juin 2013, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension pour les motifs suivants:

«Considérant d'office que Claude DELBEUCK a été désigné, par un arrêté du 31 janvier 2013, en qualité de secrétaire général du SPW, ce qui a mis un terme à la procédure de sélection; que le requérant n'a pas introduit de recours en annulation, rendant ainsi l'arrêté précité définitif; qu'il en résulte qu'il ne justifie plus d'un intérêt actuel au recours dès lors qu'une éventuelle annulation de la décision d'échec aux épreuves de sélection pour ledit emploi ne lui permettrait pas de recouvrer une chance de voir sa candidature retenue.»

Aucune demande de poursuite de la procédure n'ayant été introduite, le Conseil d'État a, par arrêt n° 224.908 du 1^{er} octobre 2013, décrété le désistement d'instance du requérant.

Le 20 mai, le requérant a adressé à la partie adverse une demande de reconsidération en vue d'être autorisé à prendre connaissance des documents relatifs aux autres candidats, des notes prises par le secrétaire en cours d'examen, des documents relatifs au scrutin secret et des notes prises par le secrétaire en cours de délibération ainsi que:

«pour la commission:

- tout document ayant prévalu au choix des membres (appel à candidature, désignation, contrats de service, *etc.*),
- le règlement d'ordre intérieur et son approbation par le gouvernement wallon,
- tous documents de référence pour l'examen comparatif des candidats: critères de mesure et définition des compétences, critère des décisions finales "candidat retenu ou non retenu",
- tout document (rapport, courrier du secrétaire) relatif au dossier sous objet rédigé entre la délibération du 24 octobre et la communication aux candidats le 13 novembre.

pour chaque candidat:

cv standardisé, lettre de motivation, fiche de screening, rapport des tests informatisés, fiche de motivation de l'épreuve orale, documents rédigés

pendant l'examen par le candidat ou le secrétaire de la commission, rapport final de la commission.»

Il a adressé simultanément une demande d'avis à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (CADA). Celle-ci a donné le 3 juin un avis dont le passage relatif au bien-fondé de la demande est rédigé comme suit:

«L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration adhèrent au principe de la publicité de tous les documents administratifs. La publicité ne peut être refusée que sur la base de l'absence d'un intérêt pour des documents à caractère personnel ou sur la base de la possibilité d'invoquer un ou plusieurs motifs d'exception cités à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994. Des motifs d'exception ne peuvent toutefois être invoqués que s'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente.

Les documents concernant d'autres candidats qui participent à une épreuve de sélection ne sont pas automatiquement des documents à caractère personnel. Il n'est question de document à caractère personnel lorsqu'il s'agit d'un "document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne" (article 1^{er}, alinéa 2, 3^o de la loi du 11 avril 1994). Pour de telles informations, le demandeur doit justifier d'un intérêt. La Commission estime que dans la mesure où le demandeur demande l'accès à des documents à caractère personnel concernant d'autres candidats, il a l'intérêt requis. La Commission souhaite toutefois faire remarquer que le fait d'avoir l'intérêt requis ne signifie pas que le demandeur a un droit d'accès aux documents demandés.

Les documents émanant de ou concernant d'autres candidats peuvent contenir des informations dont la publication porte atteinte à la vie privée. L'article 6, § 2, 1^o de la loi du 11 avril 1994 oblige dans ce cas SELOR à ne pas publier ces informations, sauf motivation appropriée.

Les candidats peuvent en outre avoir fourni certains documents sur une base volontaire. Dans ce cas, pour ces documents, on peut éventuellement appliquer l'article 6, § 3, 2^o de la loi du 11 avril 1994 dans la mesure où il est satisfait aux conditions permettant d'invoquer cette disposition. L'article 6, § 3, 2^o de la loi du 11 avril 1994 ne peut en effet être invoqué que s'il s'agit d'un avis ou d'une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité. Des données de fait ne tombent donc pas sous ce motif d'exception. Par ailleurs, le document ne peut pas avoir été fourni parce qu'il doit être communiqué à l'autorité sur la base d'un fondement juridique. Enfin, un avis ou une opinion ne peut être soustrait à la publicité que dans la mesure où celui qui a communiqué l'avis en a invoqué la confidentialité au moment de la communication. Ces conditions sont cumulatives de sorte que le fait que l'une de ces conditions n'est pas remplie, entraîne automatiquement l'impossibilité d'invoquer le motif d'exception.

La Commission constate en outre que SELOR invoque l'article 6, § 3, 1^o et l'article 6, § 3, 3^o de la loi du 11 avril 1994 pour refuser l'accès aux notes du secrétaire de la commission de sélection. L'article 6, § 3, 1^o de la loi du 11 avril 1994 dispose qu'une autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet. La Commission souhaite rappeler que l'article 6, § 3, 1^o ne porte que sur des documents inachevés. Il y a lieu de distinguer le procès-verbal du secrétaire d'autres documents, à savoir la décision prise quant au candidat retenu. Le procès-verbal du secrétaire doit par

conséquent être considéré comme un document achevé de sorte que les autres conditions d'application pour invoquer l'article 6, § 3, 1° ne doivent pas être vérifiées. Toutes les conditions pour invoquer l'article 6, § 3, 1° de la loi ont en effet un caractère cumulatif. Par conséquent la Commission estime que l'article 6, § 3, 1° de la loi du 11 avril 1994 ne peut pas être invoqué pour refuser l'accès aux notes du secrétaire en tant qu'elles constituent le procès-verbal des travaux de la commission de sélection.

Il est toutefois possible que, sur la base de l'article 6, § 2, 3° de la loi du 11 avril 1994, certaines informations soient retirées de ces notes, à savoir lorsque celles-ci concernent les différents points de vue adoptés par les membres de la commission de sélection. L'article 6, § 2, 3° de la loi du 11 (sic) dispose en effet qu'une autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la loi si la publication du document administratif porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée. Ce motif d'exception ne doit être invoqué que si le secret des délibérations pourrait être compromis. Sur la base de ce motif d'exception, toutes les informations figurant dans les notes du secrétaire ne peuvent donc pas être automatiquement soustraites à la publicité. Cet examen doit se faire au cas par cas.

La Commission souhaite rappeler à SELOR l'article 6, § 4 de la loi du 11 avril 1994 qui souscrit au principe de la publicité partielle: les informations figurant dans un document administratif ne peuvent être soustraites à la publicité que lorsque celles-ci tombent sous la définition d'un motif d'exception. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent être divulguées.»

Cet avis a été communiqué au requérant le 5 juin; selon le mémoire en réponse, la partie adverse en a pris connaissance le 11 juin. Le 25 juin, la partie adverse a pris une nouvelle décision, contenue dans une lettre rédigée comme suit:

«Monsieur,

Le 11 juin dernier, j'ai pris connaissance de l'avis rendu le 4 juin 2013 par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (CADA). À la lumière de cet avis, je prends les décisions suivantes quant aux documents qui font l'objet de votre demande de reconsidération du 20 mai 2013:

1) Les documents relatifs aux autres candidats

En ce qui concerne ces documents, vous écrivez ce qui suit dans votre demande de reconsidération: "le caractère personnel des documents impose de justifier d'un intérêt. Un recours a été déposé sur le fond de la décision devant le Conseil d'État (G/A 207.838/VIII-8301): afin de justifier les griefs, il est nécessaire d'accéder à toutes les informations dont disposait la commission de sélection." (p. 2 de la demande de reconsidération).

Vous admettez donc qu'un intérêt est requis pour accéder à ces documents et vous liez votre intérêt à la procédure que vous avez introduite auprès du Conseil d'État.

Or, par son arrêt n° 223.814 du 11 juin 2013, le Conseil d'État a décidé que vous n'avez plus intérêt à ce recours dès lors que vous avez négligé d'attaquer la désignation de M. Delbeuck.

J'en conclus que vous n'avez pas non plus intérêt à obtenir les documents relatifs aux autres candidats.

2) Les notes du secrétaire de la Commission de sélection

Quant à ces notes, la CADA "estime que l'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 ne peut pas être invoqué pour refuser l'accès aux notes du

secrétaire en tant qu'elles constituent le procès-verbal des travaux de la commission de sélection" (p. 4 de l'avis du 4 juin 2013).

Ces notes ne constituent toutefois aucunement le procès-verbal de la Commission de sélection mais bien des simples notes prises au vol par le secrétaire lors des auditions et lors de la délibération.

Je maintiens donc ma décision de ne pas vous délivrer copie de ces notes dans la mesure où il s'agit de documents préparatoires pouvant induire en erreur, d'une part, et de documents dont la divulgation est de nature à porter atteinte au secret de la délibération, d'autre part.

3) Tout document avant prévalu aux choix des membres

L'article 344 du Code wallon de la fonction publique stipule ce qui suit:
(citation de l'article)

Ci-joint vous trouverez copie des CV des deux experts. Les autres membres de la commission ont été désignés sur base de leur statut au sein de l'administration.

4) Le règlement d'ordre intérieur et son approbation par le Gouvernement wallon

Ci-joint, vous trouverez copie du règlement d'ordre intérieur de la Commission et son approbation par le Gouvernement wallon.

5) Tous documents de référence pour l'examen comparatif des candidats

Pour ce qui vous concerne, je vous renvoie à votre fiche de motivation.

Je vous rappelle que votre candidature n'a pas été écartée uniquement parce que vous avez été jugé moins bon que les deux candidats présentés au Gouvernement wallon mais bien parce que la Commission de sélection a estimé, à l'unanimité, que vous ne disposiez pas des compétences requises pour l'exercice de la fonction postulée. Dans votre cas, l'examen comparatif s'est donc fait à la lumière des critères de sélection et vous n'y avez pas satisfait.

Pour ce qui concerne les autres candidats, je me permets de vous renvoyer aux considérations développées sous le point 1) ci-dessus.

6) Tout document relatif au dossier rédigé entre la délibération du 24 octobre et la communication aux candidats du 13 novembre

Les seuls documents relatifs à cette période sont ceux qui expriment les échanges entre les membres de la Commission de sélection quant aux projets de fiches de motivation des candidats. Les divulguer porterait atteinte au secret des délibérations de la Commission de sélection. Je ne peux donc pas vous les communiquer.»

Recevabilité

Considérant d'office que le Conseil d'État n'est pas compétent pour ordonner à une autorité administrative de mettre des documents administratifs à la disposition d'un requérant; qu'en cet objet, le recours est irrecevable;

Considérant que le recours enrôlé sous le numéro 207.838/VIII-8.301 a été vidé par l'arrêt n° 224.908 du 1^{er} octobre 2013; que l'autorité de la chose jugée par cet arrêt fait obstacle à ce que les débats soient rouverts dans cette affaire; qu'en cet objet, le recours est également irrecevable;

Considérant, en tant que le recours peut être interprété comme tendant à l'annulation de la décision de la partie adverse de refuser la communication de certains documents à la suite de la demande de reconsidération adressée le 20 mai

2013 à la partie adverse, que la décision de la partie adverse sur cette demande de reconsidération a été prise le 25 juin; que le recours introduit le 21 juin, ne peut attaquer une décision qui n'existait pas encore lors de son introduction; qu'en cet objet, il est irrecevable;

Considérant que dans le dernier mémoire, le requérant «confirme l'extension de son recours contre la décision apportée par le SELOR le 25 juin 2013, au motif que le refus qualifié d'implicite au départ, ne fait qu'un avec le refus explicite contenu dans la décision adoptée par le SELOR le 25 juin 2013»;

Considérant que l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose comme suit en ses alinéas 2 à 4:

«Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.»

Considérant que les demandes de reconsidération et d'avis adressées au SELOR et à la CADA ont été envoyées le 20 mai; que l'avis de la CADA a été donné le 3 juin mais communiqué au SELOR seulement le 11; que le délai imparti à l'administration pour se prononcer court à partir du moment où elle reçoit l'avis de la CADA, et non à partir du moment où le demandeur d'avis et de reconsidération le reçoit; que le SELOR avait jusqu'au 26 pour se prononcer; qu'il l'a fait le 25; qu'aucune décision implicite n'a pu se former; que le recours est dépourvu d'objet en tant qu'il est dirigé contre un refus implicite et est de ce fait irrecevable; qu'à défaut d'exister son «objet» ne peut être étendu à la décision expresse prise ultérieurement;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre octobre deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY