

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.969 du 23 janvier 2015

210.199/XV- 2355

En cause : **ROSOUX** Roland,
ayant élu domicile chez
Me R. FORESTINI, avocat,
avenue Adolphe Buyl 173
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 septembre 2013 par Roland Rosoux qui demande l'annulation de «la décision implicite de rejet résultant de l'absence de réponse dans les 15 jours de la réception de l'avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, adressé à la partie adverse le 29 juillet 2013»;

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 le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 17 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 janvier 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me O. NEIRYNCK *loco* Me R. FORESTINI, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme F. ROLAND, conseiller, 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'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Le requérant est conseiller aux services centraux de l'Administration générale de la fiscalité. Il dirige le Service ISOC qui est intégré dans le Service Expertise Opérationnelle et Support (EO & S), relevant de l'Administrateur général de la fiscalité.

Une fonctionnaire du centre de contrôle des contributions de Wavre 2 a mis en œuvre, dans le courant de l'année 2012, une procédure de rectification de la taxation des revenus du requérant et de son épouse.

Par une note du 14 janvier 2013, le Service interne pour la prévention et la protection au travail (S.I.P.P.T.) informe le président du Comité de direction que cette fonctionnaire a déposé le 11 janvier une plainte motivée, dans le cadre de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

Par une note confidentielle du 11 avril, le S.I.P.P.T. communique au président du Comité de direction le rapport circonstancié qu'il a rédigé à la suite de cette plainte, indiquant qu'elle est dirigée contre le requérant. Les faits examinés dans ce rapport concernent les circonstances et les réactions du requérant lors du contrôle de sa situation fiscale.

Le 25 avril, le conseil du requérant fait part au conseiller en prévention psychosociale au S.I.P.P.T., de son souhait de prendre connaissance dudit rapport, lui demandant de bien vouloir lui donner accès aux documents prévus par la loi.

Par un courriel du 24 mai, le requérant informe la partie adverse qu'il passera prendre une copie des conclusions du S.I.P.P.T. le 28 mai suivant, confirmant qu'il envisage d'introduire une action en justice contre la plaignante.

Le 28 mai, une copie des conclusions du S.I.P.P.T. est remise au requérant.

Par courrier recommandé du 19 juillet, également transmis par courriel du même jour, le conseil du requérant demande au conseiller en prévention et au directeur du Service d'Encadrement P & O, de reconsidérer leur refus de donner à son client l'accès au rapport complet du 11 avril 2013 et aux documents ayant servi à sa rédaction. Cette demande invoque la loi du 11 avril 1994 et la loi du 4 août 1996, autorisant la communication de ces documents aux travailleurs qui font, ou ont fait, l'objet d'une telle plainte et qui envisagent d'intenter une action en justice. Il les informe qu'il adresse concomitamment «une demande d'avis à la Commission d'accès aux documents administratifs».

Le 29 juillet, la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs donne son avis. Elle estime notamment que le requérant justifie de l'intérêt requis pour accéder au document à caractère personnel demandé, avant d'ajouter :

«La Commission souhaite toutefois relever que certaines informations figurant dans le document demandé peuvent éventuellement relever du secret professionnel tel que prévu à l'article 32*quinqüesdecies* de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail [...] qui, en combinaison avec l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994, permet à l'autorité administrative d'en refuser l'accès dès lors que l'obligation de secret est instaurée par la loi.

En conséquence, sauf au S.P.F. Finances à pouvoir invoquer un ou des motifs d'exception permettant de refuser la publicité du document demandé, il est tenu d'en assurer la publicité.

Par ailleurs, même à supposer qu'un ou des motifs d'exception puissent être invoqués, seules les informations couvertes par ce ou ces motifs peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations doivent par contre faire l'objet d'une publicité».

Par courrier du même jour, ladite Commission transmet son avis au directeur. Ledit courrier a été posté le vendredi 2 août 2013 et reçu par la partie adverse le lundi 5 août 2013.

Par courrier du 19 août 2013, la partie adverse transmet à la présidente de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs le courrier recommandé du même jour par lequel elle fait parvenir au conseil du requérant une réponse commune du S.I.P.P.T. et du Service d'Encadrement Personnel et Organisation. Cette réponse comporte, en annexe, une copie de l'information donnée au président du Comité de direction le 14 janvier 2013 quant à l'existence d'une plainte; pour le surplus, elle indique que le requérant a reçu tous les documents auxquels il pouvait légalement prétendre;

Considérant que la partie adverse soutient que le recours est irrecevable, étant dirigé contre une décision implicite de rejet, alors qu'elle s'est prononcée explicitement en date du 19 août 2013; qu'elle constate que l'avis émis par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs lors de sa réunion du 29 juillet a été transmis le vendredi 2 août et réceptionné le lundi suivant, soit le 5 août, les mentions figurant sur le recto de l'enveloppe d'expédition en faisant foi; qu'elle en conclut que le courrier recommandé du 19 août par lequel le S.I.P.P.T. et le Service d'Encadrement Personnel et Organisation ont communiqué à Me Forestini leur décision de refus de faire droit à sa demande de reconsidération à la suite de cet avis, a bien été transmis dans le délai de quinze jours visé par l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration;

Considérant que le requérant souligne qu'il ne peut être contesté que tant le Service interne pour la Prévention et la Protection au Travail que le Service d'Encadrement P & O sont des autorités administratives et que l'absence de réponse dans le délai visé à l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 à la demande de reconsidération qui a été adressée par la partie requérante constitue une décision implicite de rejet; qu'il estime que ce refus est constitutif d'une violation du droit d'accès aux documents administratifs garanti par l'article 32 de la Constitution et par la loi du 11 avril 1994; qu'il soutient qu'il est en droit d'obtenir la copie complète du rapport et du dossier de plainte dès lors qu'il envisage d'introduire une action judiciaire à l'encontre des personnes le mettant en cause;

qu'en réplique, il expose qu'en matière de délais, la jurisprudence tend à ne pas laisser leur cours dépendre du comportement d'une partie et ce, afin d'éviter l'insécurité juridique; qu'il invoque l'arrêt n° 162/2007 de la Cour constitutionnelle selon lequel, pour calculer le délai courant à partir de la notification d'un acte, il y a lieu de s'en remettre à la présomption établie par l'article 53*bis* du Code judiciaire et de présumer que le pli simple adressé est remis à son destinataire trois jours après qu'il a été confié aux services de la poste, ce qui donne à chaque partie la possibilité de déterminer le point de départ des délais; qu'il ajoute qu'il serait contraire au droit à la sécurité juridique de prendre comme point de départ d'un délai un fait totalement inconnu et indépendant de la personne à qui ce délai pourrait être opposé; qu'en l'espèce, il explique que le justiciable ne dispose que d'une seule information, à savoir la date à laquelle la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs a adressé son avis, dès lors qu'il le reçoit également, et que seule cette date peut être prise en compte pour déterminer le point de départ du délai dans lequel l'autorité administrative est tenue de statuer; qu'il constate que l'avis de la Commission lui a été adressé, ainsi qu'à la partie adverse, le 29 juillet 2013, et ajoute qu'en principe un pli simple est remis à son destinataire dans les trois jours de son envoi, de sorte qu'il lui était permis de présumer que cet avis était parvenu à la partie adverse au plus tard en date du 1^{er} août et que, en l'absence de décision explicite lui notifiée au plus tard le 16 août, la partie adverse était réputée avoir implicitement rejeté sa demande; qu'il observe encore que sur l'enveloppe communiquant à la partie adverse l'avis de la Commission figure un cachet de la poste daté du 2 août mais que ce cachet ne permet pas d'établir, avec précision, la date à laquelle le pli a été déposé aux bureaux de la partie adverse, et précise que la prolongation du délai ne doit intervenir que lorsque c'est l'échéance, et non le point de départ, d'un délai qui est un samedi, un dimanche ou un jour férié; qu'il soutient donc que les éléments produits par la partie adverse ne permettent pas d'établir que l'avis de la Commission ne lui serait parvenu que sept jours après sa date d'envoi et que, dans ces

circonstances, il y a lieu de considérer que le délai visé à l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 était échu lorsque l'administration a adressé sa décision explicite de rejet; qu'il en conclut que son recours doit être déclaré recevable;

que, subsidiairement, il met en cause la validité de l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe du droit à la sécurité juridique; qu'il invoque ce droit qui serait garanti notamment par l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et observe également que la Cour constitutionnelle s'est déjà déclarée compétente pour contrôler une disposition au regard de ce principe lu isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il demande que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle :

«L'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec le principe du droit à la sécurité juridique, en ce que cette disposition fait courir le délai à l'issue duquel l'autorité administrative est réputée avoir rejeté la demande de reconsidération, à partir de la réception effective de l'avis de la Commission par la partie adverse, soit à un moment qui ne peut être déterminé avec précision par la partie requérante, créant ainsi une distinction entre les justiciables quant au délai devant s'écouler entre le moment où la Commission d'accès aux, et de réutilisation des documents administratifs adresse son avis et celui où l'autorité est réputée avoir implicitement rejeté la demande de reconsidération sans que cette différence de traitement ne repose sur des critères objectifs ?»;

qu'ensuite, il explique que le délai anormalement long pris par l'autorité administrative pour rendre sa décision l'a plongé dans l'incertitude et constate que la décision explicite de rejet adressée le 19 août 2013 n'a été communiquée qu'à son mandataire alors que l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 précise que la réponse doit être adressée au demandeur; qu'il souligne encore que le Conseil d'État a déjà considéré que lorsque le requérant pouvait éprouver des difficultés pour identifier quelle était exactement la décision, implicite ou explicite, contre laquelle il devait diligenter son recours, il y avait lieu d'avoir égard à l'objet réel du recours; qu'il précise que l'objet du présent recours est d'établir si la partie adverse est en droit de refuser l'accès au rapport complet rédigé à la suite de la plainte et aux documents ayant concouru à sa rédaction, et que la décision explicite de rejet n'apporte pas d'éléments supplémentaires par rapport à la première décision; que, selon lui, le fait que le recours renseigne la décision implicite de rejet en lieu et place de la décision rendue le 19 août 2013, ne modifie en rien l'objet du recours;

qu'enfin, à titre subsidiaire, il sollicite l'extension de sa demande à ladite décision explicite de rejet;

qu'il réitère cette argumentation dans son dernier mémoire;

Considérant que l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration dispose comme suit :

«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.»;

que, par ailleurs, l'article 53*bis*, 2°, du Code judiciaire prévoit ce qui suit :

«À l'égard du destinataire, et sauf si la loi en dispose autrement, les délais qui commencent à courir à partir d'une notification sur support papier sont calculés depuis :

(...) 2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par pli simple, depuis le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire»;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif que l'avis de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs a été donné le 29 juillet 2013, et que le courrier, daté du même jour, par lequel la Commission a communiqué cet avis à la partie adverse porte le cachet de la poste du vendredi 2 août; que la partie adverse n'a donc pu le recevoir, au plus tôt, que le lundi 5 août, comme cela est d'ailleurs mentionné sur l'enveloppe; que, les cachets apposés sur l'enveloppe pouvant constituer la preuve contraire mentionnée à l'article 53*bis* du Code judiciaire, le délai de quinze jours imparti à la partie adverse pour statuer a donc commencé à courir le mardi 6 août pour s'achever le mardi 20 août; que dès lors, la décision adoptée sur la demande de reconsidération le 19 août et reçue par le conseil du requérant le 20 août est intervenue dans le délai fixé par l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi précitée et qu'aucune décision implicite n'a été adoptée; que le recours est dirigé contre une décision inexistante;

qu'en tout état de cause, la requête ne poursuit pas l'annulation de la décision expresse du 19 août 2013, qui mentionne les voies de recours, et dont le conseil du requérant a reçu connaissance le 20 août, soit largement avant l'introduction du recours; que la partie adverse a valablement notifié cette décision au conseil du requérant, qui avait introduit au nom de ce dernier la demande de reconsidération; que rien ne permet d'interpréter la requête comme dirigée également contre cette décision expresse; que le recours ne peut y être étendu dès lors, notamment, que la demande d'extension est formée tardivement dans le mémoire en réplique; que, dès lors, même si on devait suivre le requérant pour considérer qu'il a pu croire à l'existence d'une décision implicite, on ne pourrait que constater que celle-ci aurait été remplacée par la décision expresse du 19 août 2013, qu'il n'a pas attaquée, et qui est devenue définitive; que, dans ces conditions, il n'y a pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle soulevée; que le recours est irrecevable,

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 la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-trois janvier deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY