

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 233.244 du 15 décembre 2015

A. 214.159/VIII-9484

En cause : **AOUSSAR** Adil,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Philippe LEVERT et
Pierre-Emmanuel PÂRIS, avocats,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 novembre 2014 par Adil AOUSSAR qui demande l'annulation de "la décision explicite ou implicite de la partie adverse lui refusant l'accès à l'avis de la Commission d'assimilation des ingénieurs techniciens de l'enseignement de promotion sociale émis sur la demande de Monsieur Afanou.[...]";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 3 novembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 11 décembre 2015;

Entendu, en son rapport, Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Ye FENG, loco M^{es} Philippe LEVERT et Pierre-Emmanuel PÂRIS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Edward LANGOHR, auditeur;

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

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

1. Le requérant est titulaire des diplômes de candidat ingénieur industriel et d'ingénieur technicien en électromécanique. Outre les fonctions de professeur de cours techniques ou de pratique professionnelle qu'il exerce dans l'enseignement secondaire organisé par la partie adverse, il travaille en tant que "gérant technique" au sein d'une société, la SPRL "SIME".

2. À une date indéterminée, il a sollicité que son diplôme d'ingénieur technicien en électromécanique soit, en vertu de l'article 130, alinéa 1^{er}, du décret du 16 avril 1991 organisant l'enseignement de promotion sociale, assimilé à celui d'ingénieur industriel.

3. La commission d'assimilation a émis un avis défavorable, le 19 octobre 2010, car le requérant n'apportait pas la preuve de l'exercice d'une fonction d'ingénieur industriel. La commission d'appel a également émis un avis défavorable le 23 février 2011.

4. Par une décision du 26 avril 2011, la partie adverse a confirmé le refus de cette assimilation sollicitée. Cette décision a été annulée par l'arrêt du Conseil d'État n° 223.410 du 7 mai 2013 au motif que si la commission "s'est prononcée négativement sur la demande d'assimilation formulée par le requérant, c'est notamment parce que celui-ci ne s'était pas, dans son recours, montré assez précis quant au volume des prestations qu'il accomplit au service de la SPRL «SIME» et quant au contenu exact de la fonction qu'il exerce au sein de cette entreprise; que dans de telles conditions, entendre le requérant n'aurait certainement pas été superflu, mais constituait au contraire la seule mesure d'instruction permettant d'avoir vraiment une vue complète du dossier".

5. La commission d'appel a réexaminé la demande du requérant lors de sa séance du 15 janvier 2014. Il ressort du procès-verbal de cette séance qu'elle a constaté qu'aucun nouvel élément n'avait été ajouté au dossier, qu'elle a entendu le requérant assisté de son conseil, et l'a interrogé sur ses activités au sein de la SPRL précitée, et qu'elle a ensuite émis à nouveau un avis défavorable à l'assimilation sollicitée car, en substance, d'une part, elle a constaté qu'aucun document probant qui prouverait l'amélioration de la formation garantie par le diplôme dont l'assimilation était sollicitée n'avait été ajouté à son dossier et, d'autre part, que la fonction réellement exercée par le requérant était plutôt celle d'un contremaître ou encore d'un technicien qualifié, ce qui correspond au niveau de formation d'un bachelier.

6. Le 4 mars 2014, la partie adverse refuse l'assimilation sollicitée dans la mesure où, "à la lumière des éléments repris dans l'avis de ladite commission rendu le 15 janvier 2014, il s'avère que les activités invoquées par le demandeur pour satisfaire aux quatre années d'expérience utile n'ont pas contribué à l'amélioration de la formation garantie par le diplôme et le grade dont l'assimilation est sollicitée".

Cette décision a été annulée par l'arrêt du Conseil d'État n° 231.575 du 12 juin 2015, au motif qu'aucun élément du dossier ne permettait d'établir que l'avis précité a bien été rendu à la majorité des membres présents de la commission d'appel.

7. Le 19 mai 2014, le conseil du requérant demande à la commission d'appel de pouvoir consulter et obtenir copie de l'avis rendu par la commission d'assimilation préalablement à un arrêté de la partie adverse du 25 novembre 2003 portant assimilation au grade et au diplôme d'ingénieur industriel au profit d'un sieur Kodjovi AFANOU.

8. Le 27 juin 2014, la directrice de l'enseignement non obligatoire de la partie adverse lui répond qu'elle estime "nécessaire de recueillir l'avis préalable de la commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie-Bruxelles".

9. Le 27 août 2014, cette dernière émet l'avis suivant lequel le requérant ne dispose pas de l'intérêt requis pour accéder à l'avis précité, pour les motifs suivants :

" La Commission estime que l'avis de la Commission d'assimilation sur la demande de Monsieur AFANOU constitue un document à caractère personnel au sens de l'article 1^{er}, 3°, du décret. Il recèle en effet «une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée».

Le demandeur doit donc justifier d'un intérêt (art. 3 du décret).

Or, il convient de distinguer une situation de concours, où l'intérêt à accéder à l'évaluation des autres candidats est légitime puisqu'il y a classement des candidats (c'est-à-dire comparaison des titres et mérites); et la situation de Monsieur AOUSSAR, dont le dossier d'assimilation n'a, à aucun moment, été comparé à celui de son collègue.

Sans préjudice de l'existence de critères d'appréciation identiques, chaque dossier est évalué individuellement et s'appuie sur le parcours personnel et spécifique du candidat à l'assimilation.

Monsieur AOUSSAR ne dispose dès lors pas de l'intérêt requis pour accéder à un autre avis que celui le concernant".

Cet avis est communiqué au requérant et à la partie adverse le 29 août 2014.

10. Les parties s'accordent pour déduire de l'absence de réaction de la partie adverse dans les quinze jours qui ont suivi la réception de cet avis qu'elle est réputée avoir pris une décision implicite de rejet de la demande en application de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, selon lequel "dans les quinze jours de la réception de l'avis [...], l'autorité administrative communique sa décision définitive au demandeur et à la Commission. L'absence de communication dans le délai équivaut à un rejet".

Cette décision implicite de rejet constitue l'acte attaqué;

Considérant que le requérant fait valoir dans son moyen unique que son intérêt à obtenir le document litigieux réside dans la manière dont il entend étayer son recours en annulation contre la décision de la partie adverse du 4 mars 2014 par laquelle elle a refusé de lui accorder l'assimilation demandée; qu'il indique que la circonstance que cette décision a, depuis l'introduction de sa requête, été annulée par l'arrêt n° 231.575 du 15 juin 2015, précité, n'est pas de nature à lui faire perdre son intérêt au recours; qu'il souligne que l'illégalité qui fonde cet arrêt est sans rapport avec la motivation du refus d'assimilation et que le risque est réel que la commission d'appel, qui a déjà adopté deux avis défavorables, et la partie adverse, qui l'a à chaque fois suivie, adoptent de nouvelles décisions fondées sur la motivation de leurs décisions précédentes à défaut de nouvel élément pertinent tel que pourrait l'être le document dont le requérant sollicite la production qui lui est refusée par l'acte attaqué en l'espèce;

Considérant que, dans cette mesure, l'intérêt du requérant n'a pas disparu et demeure actuel, direct, personnel et certain;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de l'"excès de pouvoir et de la violation de l'article 3 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs"; qu'il fait valoir que dans la mesure où l'acte attaqué est motivé par référence à l'avis précité de la commission d'accès aux documents administratifs du 27 août 2014, il convient de vérifier si le contenu de cet avis satisfait aux exigences de la loi du 29 juillet 1991 précitée; qu'il estime que les motifs de cet avis ne sont pas "aptes à justifier l'absence d'intérêt requis" dans son chef; qu'il prétend avoir exposé dans sa demande que sa prise de connaissance de l'avis de la commission d'assimilation rendu à propos de la demande d'assimilation de Kodjovi AFANOU était de nature à lui permettre d'étayer son recours en annulation contre la décision de la partie adverse du 4 mars 2014, à l'appui duquel il entendait démontrer que la partie adverse avait méconnu les principes d'égalité et de non-discrimination à l'occasion de l'examen de sa propre demande d'assimilation dès lors qu'elle avait, par le passé, accordé une assimilation à un collègue dont la seule expérience utile était constituée par une charge d'enseignement similaire à la sienne; qu'il considère que l'avis de la commission d'accès repose sur une interprétation trop restrictive de la notion d'intérêt et qu'en l'absence d'une définition de cette notion par le décret du 22 décembre 1994, précité, il y a lieu de se référer au sens communément attribué à celle-ci, à savoir l'avantage qui peut être retiré de l'objet de la demande; qu'il considère que la circonstance que chaque dossier de demande d'assimilation est évalué individuellement n'autorise pas la commission d'assimilation ou la commission d'appel à méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution et que celles-ci ne peuvent, partant, considérer dans un cas qu'une charge d'enseignement peut constituer une expérience utile justifiant une assimilation et dans un autre cas dénier à une charge d'enseignement similaire le caractère d'une expérience utile; qu'il en déduit qu'il a un intérêt à avoir accès au document visé dans sa demande et que la motivation de l'acte attaqué n'est, par conséquent, "ni suffisante ni adéquate"; qu'en réplique, il s'interroge sur les motifs susceptibles de fonder l'acte attaqué s'il n'est pas motivé par référence à l'avis de la commission susvisé; qu'il admet que la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'est pas applicable à une décision implicite mais qu'il est de jurisprudence qu'une telle décision doit, comme tout acte administratif, néanmoins reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles; qu'il fait valoir que l'acte attaqué ne fait pas suite à une demande de reconsidération qu'il aurait formulée de sorte qu'il n'est pas possible de se référer à des motifs qui auraient été exprimés dans une décision antérieure; qu'il estime que si l'avis précité ne constitue pas le fondement de l'acte attaqué, celui-ci repose alors sur une "motivation matérielle inexistante et est, dès lors, manifestement illégal"; qu'il soutient que le Conseil d'État ne peut exercer son contrôle sur cet acte alors que les exceptions au principe de la publicité de l'administration sont d'interprétation

restrictive et limitativement énumérées par la loi de sorte qu'il revient à l'autorité administrative d'indiquer précisément la cause légale de refus de communication des documents administratifs qu'elle entend opposer à une demande; qu'il prétend que le moyen unique est recevable au motif que la critique qui y est développée vise la motivation de l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs en supposant qu'elle fondait l'acte attaqué, à défaut d'autres éléments susceptibles de le motiver; qu'il ajoute que le moyen met en cause la légalité de la décision, fût-elle implicite, de la partie adverse et qu'il est recevable à soulever le défaut de motivation matérielle de l'acte attaqué dans son mémoire en réplique dès lors qu'il n'a pris connaissance du vice dont cet acte est entaché qu'à la lecture du mémoire en réponse de la partie adverse et lors de la prise de connaissance du dossier administratif; qu'il conteste l'argumentation de ladite partie adverse relative à l'intérêt à consulter le document litigieux au motif qu'il existe une différence de nature entre une demande d'accès à un document administratif et un recours introduit devant le Conseil d'État et qu'il n'est, en outre, pas établi que le législateur décrétoit a fait siens tous les développements contenus dans les travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'il précise qu'aucun argument ne peut être tiré de la circonstance qu'il n'a pas invoqué une violation des articles 10 et 11 de la Constitution dans sa requête en annulation dès lors que, n'ayant pas eu accès au document qu'il a sollicité, il n'a pas été en mesure de formuler avec la précision requise un moyen fondé sur ces dispositions constitutionnelles; que, dans son dernier mémoire, il fait valoir qu'à l'appui de son mémoire en réplique, il a, en invoquant le défaut de motivation matérielle, étendu son moyen à la violation du principe selon lequel les actes administratifs unilatéraux doivent reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles, dès lors qu'au moment de l'introduction de sa requête, il pouvait légitimement considérer que la partie adverse avait "décidé de s'en remettre à l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs"; qu'il ajoute que l'on n'aperçoit pas sur quels autres éléments que l'avis précité l'acte attaqué aurait pu être fondé et que le Conseil d'État ne peut statuer sur la question de l'application du décret du 22 décembre 1994, précité, invoqué dans son moyen, qu'en examinant, à tout le moins, la motivation matérielle de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond que le postulat de départ selon lequel les motifs de l'acte attaqué peuvent être trouvés dans l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs est "manifestement erroné"; qu'elle fait valoir que son refus implicite n'est, par définition, pas motivé dans la mesure où "de principe, la motivation formelle ne se conçoit qu'à l'égard d'actes administratifs qui revêtent une forme, qui sont coulés dans un écrit", de sorte qu'il est faux d'affirmer que l'acte attaqué serait motivé par référence à l'avis précité parce que rien ne permet d'affirmer que le silence qu'elle a gardé à l'égard de la demande de consultation du

requérant aurait un tel fondement; qu'elle indique que dès lors que cet avis ne peut fonder l'acte attaqué, le moyen unique doit être déclaré irrecevable; qu'elle ajoute qu'à supposer, quod non, que cet avis fonde l'acte attaqué, il justifierait adéquatement l'acte attaqué par l'appréciation qu'il fait du défaut d'intérêt, dans le chef du requérant, à obtenir la communication du document administratif sollicité; qu'elle se réfère à ce propos aux travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994, précitée, à laquelle renvoient ceux du décret du 22 décembre 1994, précité, au cours desquels il a été précisé que cet intérêt devait être compris dans le sens de l'intérêt requis pour la recevabilité d'une requête en annulation devant le Conseil d'État; qu'elle estime qu'en matière d'accès aux documents administratifs, l'intérêt suppose dès lors que la personne qui demande à consulter un document à caractère personnel soit directement et personnellement affectée par ce document, ce qui n'est pas le cas en l'espèce dans la mesure où le requérant n'est pas "directement et personnellement touché par un avis émis, près de sept ans avant l'introduction de sa demande d'assimilation, au sujet d'un tiers, avis qui, de surcroît, se fonde exclusivement sur le parcours personnel et spécifique à ce tiers"; qu'elle en conclut que l'intérêt du requérant est dès lors indirect puisque, comme il le précise dans sa requête, l'obtention du document sollicité vise uniquement à étayer son argumentation à l'appui d'un autre recours au Conseil d'État; que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir que dès le moment où la loi du 29 juillet 1991, précitée, n'est pas applicable aux décisions implicites comme en l'espèce, il s'imposait au requérant, dès le dépôt de sa requête, de viser le principe général de droit qui exige que les actes administratifs unilatéraux reposent sur des motifs de fait et de droit exacts, pertinents et légalement admissibles, puisque ce principe général n'est pas d'ordre public; qu'elle estime que c'est à tort que le requérant, reconnaissant ne pas avoir exposé ce principe général en terme de requête, tente de démontrer qu'il l'a fait dans son mémoire en réplique car la critique de ce principe à ce stade s'avère tardive et, partant, irrecevable;

Considérant que l'article 8, § 2, du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994, précité, est libellé comme suit :

- " La Commission émet des avis sur les demandes formulées par toute personne qui rencontre des difficultés pour consulter un document administratif ou en obtenir la correction en vertu du présent décret.
Elle peut également être consultée par l'autorité administrative. Les avis sont adressés au demandeur et à l'autorité administrative concernée. Ils sont rendus dans les deux mois de la réception de la demande. Ce délai ne court pas pendant les mois de juillet et août. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.
Dans les quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement des deux mois dans lesquels l'avis doit être transmis, l'autorité administrative communique sa décision définitive au demandeur et à la Commission. L'absence de communication dans le délai équivaut à un rejet. La décision définitive de l'autorité administrative est susceptible de recours devant le Conseil d'État. Le cas échéant, l'avis de la Commission est joint au dossier";

Considérant qu'en l'espèce, le requérant a demandé de pouvoir consulter un document administratif le 19 mai 2014 et, qu'interrogée par les soins de la partie adverse, la commission d'accès aux documents administratifs a rendu un avis négatif le 27 août 2014; que, conformément à la disposition précitée, à défaut pour la partie adverse d'avoir répondu au requérant dans les quinze jours de cet avis, elle est réputée avoir implicitement rejeté sa demande de consultation; que c'est ce refus implicite qui fait l'objet du recours;

Considérant qu'eu égard à l'absence d'instrumentum d'une décision implicite, le requérant a, à défaut de tout autre élément explicite, légitimement pu supposer que l'acte attaqué était fondé sur l'avis précité de la commission d'accès aux documents administratifs, dès lors que c'est sa notification qui fait courir le délai au-delà duquel le silence de la partie adverse équivaut au rejet implicite attaqué en l'espèce; que ce n'est qu'à la lecture du mémoire en réponse et du dossier administratif qu'il a été en mesure d'apprendre que tel n'était pas le cas; que la position ainsi adoptée, pour la première fois, par la partie adverse constitue un élément nouveau que le requérant était dans l'impossibilité de connaître au moment où il a introduit sa requête; qu'il est dès lors recevable à invoquer "le défaut de motivation matérielle de l'acte attaqué" à l'appui de son mémoire en réplique;

Considérant que s'il n'est pas contestable qu'une décision implicite de rejet échappe, en raison de sa nature, au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, précitée, il n'en demeure pas moins qu'une telle décision doit toujours reposer sur des motifs matériellement exacts, pertinents et admissibles, sous peine de la faire échapper à tout contrôle de légalité; qu'en l'espèce, la partie adverse indique, dans ses écrits de procédure, que le postulat selon lequel les motifs de l'acte attaqué sont à trouver dans l'avis précité "est manifestement erroné" dès lors que "rien ne permet, en effet, d'affirmer que [son] silence à l'égard de la demande de consultation introduite par le requérant serait en l'espèce fondé sur l'avis négatif de la commission d'accès aux documents administratifs"; qu'elle s'abstient toutefois d'indiquer sur quel autre motif l'acte attaqué serait fondé; que la consultation du dossier administratif ne permet pas davantage d'identifier le moindre motif de ce refus implicite; que force est dès lors de constater que les motifs de l'acte attaqué sont inexistantes; que le moyen unique, en ce qu'il est étendu au défaut de motivation matérielle, est fondé;

Considérant que le requérant sollicite que la partie adverse soit condamnée à une indemnité de procédure de 700 euros; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}

Est annulée la décision implicite de la Communauté française refusant à Adil AOUSSAR l'accès à l'avis de la commission d'assimilation des ingénieurs techniciens de l'enseignement de promotion sociale émis sur la demande de Kodjovi AFANOU.

Article 2.

Une indemnité de procédure, liquidée à la somme de 700 euros, est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le quinze décembre deux mille quinze par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

B. DRAPIER.

J. VANHAEVERBEEK.