

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 70.844 du 16 janvier 1998

A.64.260/VIII-622
(anciennement VI-12.707)

En cause : **DUEZ** Jean,
rue Cognebeau 215-217
7060 Soignies,

contre :

l'Etat belge, représenté
par le Ministre des Finances.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 juin 1995 par Jean DUEZ, qui demande l'annulation de la décision prise, au nom du Ministre des Finances, pour le directeur général, par l'auditeur général VAN BEVER rejetant la demande de reconsidération introduite contre la décision lui refusant la communication du rapport hiérarchique établi par le directeur régional QUENON le 5 mai 1992 et notifiée au requérant le 28 avril 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 juillet 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 19 novembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 janvier 1998;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, auditeur;

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

Considérant que le requérant est contrôleur adjoint à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.), de l'enregistrement et des domaines; que, le 22 décembre 1994, il a demandé à être autorisé "à consulter et recevoir copie du rapport hiérarchique (le) concernant établi en date du 5 mai 1992 par le directeur général de la T.V.A. à Mons, Monsieur Jean QUENON"; que, le 12 janvier 1995, il lui a été répondu en ces termes :

" En réponse à votre lettre susmentionnée, j'ai l'honneur de vous faire savoir que le document visé par votre demande concerne un rapport contenant une opinion personnelle qui a été communiquée librement et à titre confidentiel au chef d'administration, ainsi qu'une justification de M. le directeur régional QUENON, vis-à-vis de l'autorité supérieure, pour une décision prise par lui.

Dès lors, votre demande ne peut être accueillie favorablement (v. article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, M.B. 30 juin 1994)";

que, le 2 mars 1995, le requérant a adressé à la partie adverse une demande de reconsidération et, le 4 mars 1995, a demandé à la commission d'accès aux documents administratifs d'émettre un avis; que, le 11 avril 1995, celle-ci a communiqué à la partie adverse l'avis suivant :

" Lors de sa réunion du 27 mars 1995, la commission a émis l'avis que le recours introduit par Monsieur Jean DUEZ (...) était recevable et fondé.

Je vous demande de bien vouloir transmettre à l'intéressé copie des documents demandés";

que, par lettre recommandée à la poste le 28 avril 1995, la partie adverse a communiqué l'acte attaqué dans les termes suivants :

" L'avis de la commission d'accès aux documents administratifs m'a été communiqué par lettre du 11 avril 1995 - c'est-à-dire en dehors du délai légal de trente jours - et n'est pas motivé. Dès lors, cet avis est négligé.

Pour les motifs indiqués dans ma décision précitée, votre demande est rejetée";

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2, 4, 5, 6, 7 et 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, ainsi que de l'insuffisance, de l'erreur et de la contrariété dans les causes ou les motifs; qu'il fait notamment valoir "que c'est à tort que la partie adverse se retrancherait derrière un quelconque caractère confidentiel du rapport litigieux qui, en tant qu'il exprime une appréciation sur le travail ainsi que sur les compétences du requérant, devait incontestablement lui être soumis" et "que la communication s'imposait d'autant plus qu'ainsi que le reconnaît la partie adverse elle-même, ce rapport constitue la justification d'une mesure prise par le directeur régional QUENON à l'égard du requérant";

Considérant que la partie adverse répond qu'elle pouvait rejeter la demande de consultation sur la base de l'article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994 dont l'exposé des motifs énonce comme suit la ratio legis :

" L'objectif de ce motif d'exception est "d'éviter la création d'un circuit "secret" parallèle d'avis informels, communiqués de manière confidentielle, (qui sont souvent utiles), parce que celui qui les donne, ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique"
(Doc. Parl., Chambre, J.O. 1992-1993, n° 1112/1)";

Considérant que l'article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994 dispose comme suit :

" L'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 :

(...)

2° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité";

Considérant que l'exposé des motifs de la loi précitée apporte les précisions suivantes :

" La demande ne peut être rejetée que dans la mesure où l'importance de la publicité n'équivaut pas, dans le cas concret, aux intérêts énumérés à l'article 6. En effet, l'autorité administrative doit pour chaque demande contrebalancer l'intérêt de la publicité et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Autrement dit, les motifs d'exception ont un caractère relatif. Le fait qu'un des intérêts, prévus dans cet article, est en jeu ne suffit pas pour que l'autorité soit automatiquement relevée de l'obligation de donner des renseignements ou de rendre publics des documents administratifs. Cela ne peut être omis que lorsque l'intérêt de la publicité n'équivaut pas aux dommages que la publicité pourrait causer aux autres intérêts fondamentaux nommés. L'application d'un motif d'exception doit donc toujours être fondée sur une mise en balance des intérêts"
(Doc. parl. Chambre, S.O., 1992-1993, n° 1112/1, p. 15),

" L'énumération des motifs d'exception est limitative. Les motifs d'exception doivent être interprétés de manière restrictive" (ibid., p. 16),

- " Les motifs d'exception prévus au § 3 de l'article 6 sont, comme cela a été dit, d'une autre nature que ceux sous les §§ 1^{er} et 2. Ils sont facultatifs et ne valent que pour les autorités administratives fédérales", et
- " Pour ce qui est du motif d'exception prévu au § 3, 2^o, la protection ne vaut qu'à l'égard d'opinions personnelles, et pas à l'égard de données de fait reprises dans les avis ou opinions" (ibid., p. 19);

Considérant que le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs est consacré par l'article 32 de la Constitution; que les exceptions prévues par la loi sont de stricte interprétation; qu'il n'apparaît pas du dossier que la partie adverse a procédé à une mise en balance des intérêts en présence; qu'en outre, toute appréciation portée sur un agent de l'Etat par un de ses supérieurs doit être versée dans son dossier personnel, que celui-ci a le droit de consulter, conformément à l'article 9 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat; que le rapport dont le requérant souhaitait prendre connaissance est un document à caractère personnel, au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 3^o, de la loi du 11 avril 1994; qu'il n'est pas contesté que, conformément à l'article 4, alinéa 2, de la même loi, le requérant justifiait d'un intérêt à avoir accès à ce document le concernant; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise, au nom du Ministre des Finances, pour le directeur général, par l'auditeur général VAN BEVER rejetant la demande de reconsidération introduite contre la décision refusant à Jean DUEZ la communication du rapport hiérarchique établi par le directeur régional QUENON le 5 mai 1992 et notifiée au requérant le 28 avril 1995.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le seize janvier 1900 nonante-huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.