



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

3 avril 2024

AVIS n° 2024-42

Concernant le refus partiel de donner accès aux documents
administratifs relatifs à une procédure d'avancement au
grade supérieur

(CADA/2024/41)

Mots-clés : Ministre de la Défense – Procédure d'avancement – Refus partiel –
Article 6, § 2, 1^{er}

1. Aperçu

1.1. Par un courrier du 30 janvier 2024, Maître Philippe Vande Castele, agissant pour son client le X, contacte le Ministre de la Défense pour obtenir l'accès, sous forme de copie, à certains documents administratifs contenus dans le dossier personnel de son client et relatifs à une procédure d'avancement au grade supérieur des majors de réserve.

Dans ce contexte, il sollicite notamment copie des documents suivants :

- la fiche d'évaluation de son client (liée à la procédure d'avancement des majors de réserve au grade supérieur) et les fiches d'évaluation des cinq autres personnes faisant partie du groupe 4 ;
- le *vademecum* et ses annexes ;
- tous les documents utiles ou nécessaires pour comprendre pourquoi depuis plusieurs années aucune place n'a été ouverte pour les officiers de réserve qui font partie du groupe 4.

1.2. Par un courrier du 28 février 2024, le cabinet du Ministre de la Défense refuse partiellement de faire droit à sa demande pour les motifs suivants :

« Votre demande est partiellement acceptée sur la base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, ci-après LPA. Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint une copie de la fiche d'évaluation personnelle de votre client.

Les fiches d'évaluation des autres candidats ne peuvent pas vous être communiquées sans l'accord préalable de ces derniers. En effet, celles-ci comprennent l'examen de leurs traits de personnalité et la communication de ces informations porte atteinte à la vie privée des personnes concernées (article 6, § 2, 1°, de la LPA).

Enfin, il n'existe pas de document justifiant les raisons pour lesquelles aucune place n'a été ouverte pour les officiers de réserve du groupe 4 depuis plusieurs années puisque cette affirmation n'est pas exacte ».

1.3. Par un courrier du 8 mars 2024, le demandeur introduit, auprès du Ministre de la Défense, une demande de reconsidération de sa décision de refus partiel.

1.4. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération au Ministre de la Défense et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Ce droit ne peut être refusé que lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception prévus 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, Cour d'arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2 et Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

3.2. Outre les motifs d'exception, la condition d'intérêt pour l'accès aux documents à caractère personnel peut également être un obstacle à l'obtention de l'accès à pareils documents administratifs. L'article 1, 3°, de la loi du 11 avril 1994 définit le document à caractère personnel comme 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* ».

Pour l'accès aux documents à caractère personnel de tiers, il est requis que le demandeur justifie d'un intérêt. Dans sa demande initiale du 30 janvier 2024, le demandeur indique avoir besoin de ces documents afin de comprendre les raisons du refus de sa nomination. La Commission

considère qu'il justifie à suffisance son intérêt pour l'obtention des documents à caractère personnel demandés.

3.3. La Commission constate que le Ministre de la Défense fait droit à la demande d'accès en ce qui concerne la fiche d'évaluation du demandeur, mais refuse de donner accès aux fiches d'évaluation des autres candidats à l'avancement de grade.

Le Ministre de la Défense invoque l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 à l'appui de son refus. Cette disposition se lit comme suit : « *l'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 présente loi si la publication du document administratif porte atteinte : 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie* ».

Ce motif d'exception ne peut être simplement invoqué *in abstracto* mais doit, au contraire, être justifié de manière concrète.

3.3.1. Il est, tout d'abord, nécessaire d'établir que les informations concernées relèvent bien de la vie privée. Toutes les informations concernant une personne physique ne relèvent pas *ipso facto* de la vie privée. De l'avis de la Commission, les informations relatives à un avancement de grade pour lequel un candidat postule et la question de savoir si le candidat répond ou non aux conditions fixées ne peuvent pas être considérées comme relevant de la vie privée d'un candidat. Il en va de même des cotations relatives à des questions de connaissance. Par contre, lorsque les traits de personnalité même d'un candidat sont examinés, ceux-ci tombent sous la protection de la vie privée du candidat.

En l'espèce, ainsi que l'indique le Ministre de la Défense et à l'instar de ce que l'on peut observer sur la fiche d'évaluation du demandeur, les fiches d'évaluation contiennent effectivement l'appréciation de la personnalité des candidats et par conséquent des informations relatives à leur vie privée.

3.3.2. Ensuite, s'agissant d'informations qui relèvent de la vie privée, l'autorité doit également motiver de manière concrète en quoi la

divulgarion de ces informations porte atteinte à la vie privée de la personne concernée.

Le Ministre de la Défense ne motive pas concrètement ce point.

3.3.3. Si ces conditions sont rencontrées, l'article 6, § 2, 1°, *in fine*, prévoit enfin que l'autorité contacte les candidats afin de leur demander s'ils consentent à rendre publiques les informations demandées. Cette question est adressée à la personne concernée au plus tard lorsque la décision de refus de communication est prise.

Le consentement explicite de l'intéressé est l'une des conditions requises pour que le Ministre de la Défense puisse envisager la publicité et ce consentement n'appartient qu'à l'intéressé. Le législateur n'a pas imposé le délai dans lequel l'intéressé doit donner suite à la demande de consentement.

3.3.4. Il est établi que le contenu des informations qui figurent sur les fiches d'évaluation relèvent de la vie privée des personnes concernées.

Partant, il convient d'examiner si la divulgation de ces informations constitue effectivement une atteinte au respect de la vie privée des personnes concernées et, si c'est le cas, de demander celles-ci si elles consentent à la divulgation de ces informations.

Dans l'hypothèse où les personnes ne donneraient pas leur consentement, la publicité doit être refusée. Dans ce cas, le Ministre de la Défense doit motiver concrètement de quelle manière la divulgation des informations relatives à la vie privée des personnes concernées porte concrètement atteinte à son respect (voy. l'avis n° 2023-123 du 31 août 2023).

3.4. La Commission relève ensuite que le Ministre de la Défense ne motive pas les raisons de son refus de donner accès au vademecum ainsi qu'à ses annexes.

Dans la mesure où le Ministre de la Défense n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser leur publicité, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu d'en accorder l'accès au demandeur.

3.5. Enfin, la Commission constate que le Ministre de la Défense indique qu'il n'existe aucun document expliquant les raisons pour lesquelles aucune promotion n'aurait été proposée aux officiers de réserve du groupe 4 depuis plusieurs années.

Le droit d'accès ne concerne que les documents administratifs existants et n'impose pas aux autorités administratives l'obligation de créer des documents administratifs pour répondre aux besoins d'information du demandeur.

Par conséquent, la demande d'accès, dans la mesure où elle porte sur un document qui n'existe pas, n'est pas fondée.

3.6. Enfin, la Commission souhaite encore attirer l'attention du Ministre de la Défense sur le principe de la publicité partielle. Sur base de celle-ci, toutes les informations contenues dans un document administratif qui ne relèvent pas d'un motif d'exception doivent être divulguées.

Bruxelles, le 3 avril 2024.

Stefan Jochems
Secrétaire

L. DONNAY
Président