

COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA FEDERATION WALLONIE-BRUXELLES

Séance du 4 juillet 2024

Décision n°166/24

En cause de :

Monsieur [REDACTED], ci-après « le requérant »,

Contre :

La Communauté française, représentée par M. Pierre-Yves JEHOLET, Ministre-Président du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en charge des Sports, ci-après « partie adverse »,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 relatif au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs;

Vu le recours introduit par le requérant le 31 mai 2024;

Vu la demande d'informations adressée par le Secrétaire de la Commission d'accès aux documents administratifs à la partie adverse le 11 juin 2024;

Vu la note d'observations de la partie adverse transmise le 19 juin 2024 par M. Christopher MAES, Conseiller sport au cabinet du Ministre-Président du Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;

Entendu Mme Maud LESSENNE, Vice-Présidente, en son rapport ;

I. QUANT A L'OBJET DU RECOURS ET AUX ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE

1. Le requérant est président d'un club [REDACTED], membre de la Fédération Belge Francophone d'Athlétisme (LBFA) [REDACTED]
2. Par courrier du 22 novembre 2023 adressé à Monsieur P-Y JEHOLET, le requérant demande un accès à « l'audit externe » de la LBFA, annoncé fin mars 2022 par Madame Valérie GLATIGNY alors Ministre des Sports, en séance plénière du Parlement de la Fédération Wallonie Bruxelles.

3. Le 12 mars 2024, le requérant adresse un rappel de son courrier précité du 22 novembre 2023.
4. Par un courrier du 3 avril 2024, M. Pierre-Yves JEHOLET, Ministre-Président de la Fédération Wallonie Bruxelles confirme que la LBFA a été auditée en 2022 et que ledit « audit » conclut qu'aucun détournement d'argent public n'a été décelé à cette occasion.

Ce courrier précise que la LBFA étant une association de droit privé, elle bénéficie de la liberté d'association. La Fédération Wallonie Bruxelles peut dès lors uniquement vérifier que les subventions accordées sont bien utilisées dans le cadre légal.

La partie adverse refuse l'accès à « l'audit » « *puisque celui-ci est un document à usage unique de l'administration générale des Sports* ».

5. Le 31 mai 2024, le requérant saisit la Commission d'accès aux documents administratifs suite au refus de communiquer le « rapport d'audit » réalisé en 2022.
6. Par mail du 11 juin 2024, le Secrétariat de la Commission informe la partie adverse du recours et l'invite à transmettre le document litigieux, le cas échéant, accompagné d'une note d'observations.
7. Par mail du 19 juin 2024, M. Christopher MAES, conseiller Sport, adresse au Secrétariat de la Commission la note d'observations ainsi que le rapport qualifié d'audit par les parties, établi par M. [REDACTED], réviseur d'entreprises, sous la forme d'un Powerpoint et d'un tableau, la réponse datée du 10 février 2023 de M. [REDACTED], président de la LBFA à ce rapport et une lettre du réviseur datée du 11 avril 2023.
8. Le 20 juin 2024, le secrétariat de la Commission communique la note d'observations au requérant par courriel.

II. EN DROIT : POSITION DE LA COMMISSION

a) Compétence

Principe

9. En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 précité, « *la Commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif* ».

Notion d'autorité administrative

10. Une autorité administrative est définie légalement comme « *une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française* » (article 1^{er}, 1^o, du décret du 22 décembre 1994 précité).

11. Il n'est pas contesté que la partie adverse constitue bien une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Notion de document administratif

12. Le décret du 22 décembre 1994 précité définit, en son article 1^{er}, 2°, le « document administratif », comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ».
13. Le document visé dans la demande de publicité répond à la notion de document administratif telle que définie à l'article 1^{er}, 2° du décret du 22 décembre 1994.
14. La Commission est donc compétente pour statuer sur le recours de la partie requérante.

b) Recevabilité du recours

15. L'article 8/1, alinéa 1^{er} du décret du 22 décembre 1994 dispose ce qui suit :
« *Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi dans un délai de soixante jours, qui en fonction du cas prend effet :*
- *le lendemain de la réception de la décision de rejet ;*
- *le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, § 5* »
16. La partie requérante a formé son recours devant la Commission le 31 mai 2024, de sorte que le recours a été introduit valablement dans le délai de 60 jours visé à 8/1, alinéa 1^{er}, du décret du 22 décembre 1994, prenant cours le lendemain de la réception de la décision de rejet datée du 3 avril 2024.
17. Eu égard aux éléments qui précèdent, le recours introduit auprès de la CADA est recevable.

III. Discussion quant au fond

Principes

18. L'article 32 de la Constitution et le décret du 22 décembre 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et/ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 dudit décret peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente (CADA fédérale, 16 avril 2012, avis n° 2012-28, p. 3).
19. Seuls les motifs d'exception imposés 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 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

20. Il appartient à l'autorité de motiver in concreto une telle décision de refus.

Application au cas d'espèce

21. Dans sa note d'observations, la partie adverse souligne ce qui suit :

- la LBFA est une association de droit privé, bénéficiant de la liberté d'association,
- en tant que pouvoir subventionnant, il lui appartient de vérifier si les subventions ont bien été utilisées dans le cadre légal,
- il ne relève pas de son rôle de s'immiscer dans la gestion des fonds privés d'une association de droit privé lorsqu'aucun détournement d'argent public n'a été décelé.

22. La partie adverse rappelle ensuite que le refus de copie « se basait, entre autres, sur l'usage du document : « Nous ne pouvons, à ce stade, vous donner accès à l'audit puisque celui-ci est un document à usage unique de l'Administration générale des Sports. ».

23. La Commission rappelle que la notion de document administratif est définie comme suit : « document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose; » (art. 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994.

La Commission renvoie par ailleurs aux principes rappelés aux points 17 et 18 de la présente décision et souligne que seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués.

Partant, ce motif de refus n'est pas fondé.

24. La Fédération Wallonie Bruxelles ajoute que « *Ce motif, (...) peut également se fonder sur l'article 6, §1er, 7^o du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration : « L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par : (...) le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité (...).* ».

25. La partie adverse estime par ailleurs que plusieurs éléments enlèvent le caractère officiel des deux documents rédigés et les effets y liés :

« Le Réviseur, M. [REDACTED], a dû procéder, pour la première fois, à un « audit » de critères de bonnes gouvernances dont l'analyse a nécessité d'avoir connaissance de mesures et procédures internes à la LBFA, mesures et procédures relevant d'informations confidentielles (ainsi que les réponses de la LBFA qui contiennent les noms de personnes).

Le rapport et les réponses de la LBFA contiennent les noms de plusieurs personnes ainsi que les outils mis en place pour lutter contre la manipulation sportive et le harcèlement au sein de la LBFA. L'un relève du RGPD et l'autre, des procédures internes et confidentielles de la LBFA.

Le Réviseur, M. [REDACTED], a bien souligné que le rapport et la lettre ne constituent pas un audit : « (...) Par conséquent, nous n'exprimons aucune opinion ni de conclusions fournissant une quelconque assurance. ».

26. A titre subsidiaire, la partie adverse demande à la Commission, « sur base des mêmes griefs », « de limiter la notification au seul document intitulé « Lettre du Réviseur, M. [REDACTED], du 11 avril 2023 ».

Exception fondée sur l'article 6, §1^{er}, 7°, du décret du 22 décembre 1994 : le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité

27. En vertu de l'article 6, §1^{er}, 7° du décret du 22 décembre 1994 : « L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par : (...) le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;».
28. Cette exception soulevée par la partie adverse est une exception obligatoire dite relative, de sorte qu'il est nécessaire de procéder à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception et l'intérêt de la publicité.
29. La demande d'accès doit être rejetée dès qu'il est établi, suite à cette mise en balance, que la divulgation du document sollicité porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception concernée.

Il appartient cependant à l'autorité de démontrer in concreto en quoi la publicité des informations concernées serait susceptible de nuire à la confidentialité des informations d'entreprises communiquées à l'autorité dans le cadre de « l'audit » dont la copie des demandée.

30. La Commission rappelle ce qui suit :
- « Cette exception constitue une application du droit au respect des « secrets d'affaires », qui est un principe général de droit européen et de droit belge (P.-O. de Broux, « La confidentialité des secrets d'affaires et les droits de la défense dans le contentieux administratif économique », R.D.C., 2007, pp. 553-556).

Les informations visées à cet article concernent soit des secrets de fabrique, soit des données techniques qui contribuent à la confection d'un produit déterminé et qui concèdent au fabricant une avance concurrentielle, de telle sorte que la non-communication de celles-ci constitue, pour lui, un avantage économique (CADA de la Communauté française, avis n° 2011-62 du 09.11.2011) .

Les secrets d'affaires portent, quant à eux, sur des informations qui ne sont pas de nature technique mais qui représentent une valeur commerciale, comme les données comptables de l'entreprise, la liste des clients et des fournisseurs ou les plans stratégiques de développement. »¹

31. Or, la partie adverse précise seulement que « Le rapport du réviseur et ses conclusions du 11 avril 2024 (voy. annexes) comportent de nombreuses données inaccessibles au public comme, sans que cette liste soit exhaustive :
- La potentielle existence d'une sous-évaluation nette du compte de résultats et du total bilantaire sur base des éventuels manquements comptables contestés par la LBFA, par l'intermédiaire de M. [REDACTED]

¹ Décision n°158/24 du 24 avril 2024, CADA CF.

32. La partie adverse souligne aussi l'absence d'échanges contradictoires entre le réviseur et la LBFA et note que l'analyse confiée au réviseur a nécessité d'avoir connaissance de mesures et procédures internes à la LBFA relevant d'informations confidentielles.
33. Le moyen tiré de l'article 6, §1^{er}, 7° du décret précité, n'est donc pas fondé en ce que :
- en l'espèce, il n'est pas question de secret de fabrication et l'autorité administrative ne démontre pas que les informations comptables de la LBFA ou les mesures et procédures internes à la LBFA représentent une valeur commerciale pour celle-ci ;
 - la partie adverse ne procède pas à une balance entre l'intérêt protégé par l'exception inscrite à l'article 6, §1^{er}, 7° du décret et l'intérêt de la publicité ;
 - l'autorité administrative ne démontre pas in concreto en quoi la publicité des informations reprises dans le « rapport d'audit » réalisé en 2022 nuirait à la confidentialité des informations communiquées par la LBFA au réviseur d'entreprises dans le cadre de « l'audit » réalisé à sa demande en 2022.

Exception relative à la vie privée reprise à l'article 6, §3, du décret du 22 décembre 1994

34. Ce motif est soulevé implicitement par la partie adverse dans sa note d'observations lorsqu'elle souligne que le rapport et les réponses de la LBFA contiennent le nom de plusieurs personnes, élément qui relève du RGPD.
35. L'exception à la publicité prévue à l'article 6, § 3, 1°, du décret du 22 décembre 1994 s'interprète par référence à la législation organique relative à la vie privée, à savoir la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et le Règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27.04.2016 «relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE » (RGPD)².
36. L'exception visée à l'article 6, §3, du décret du 22 décembre 1994 est obligatoire et absolue, le caractère absolu de cette exception est toutefois nuancé par l'obligation pour l'autorité de démontrer que la publicité des informations concernées porterait effectivement atteinte à la vie privée³.
37. En l'espèce, la partie adverse ne démontre pas in concreto en quoi la publicité des noms repris dans le « rapport d'audit » et les réponses de la LBFA, porterait effectivement atteinte à la vie privée des personnes concernées. Elle se limite à souligner dans sa note d'observations que cela relève du RGPD.
38. La Commission estime que les noms et prénoms sont certes des données à caractère personnel, mais forcément accessibles à un certain nombre de tiers amenés à communiquer avec la LBFA dans un contexte professionnel.

Ces noms ne sont a priori pas inconnus du requérant en sa qualité de président d'un club d'athlétisme, membre de la Fédération Belge Francophone d'Athlétisme (LBFA) et [REDACTED]

² CADA CF, décision n° 102 du 19 mai 2021

³ Décision n° 102 du 19 mai 2021, CADA CF. Voir aussi CADA fédérale, 11 avril 2011, avis n° 2011-187 du 9 mai 2011, n° 2011-262 et 12 novembre 2012, n° 2012-93.

39. Au surplus, les noms peuvent être anonymisés.
40. Partant, le motif d'exception inscrit à l'article 6, §3, 1°, du décret précité du 22 décembre 1994 soulevé implicitement par la partie adverse, ne peut être retenu.

Conclusions

41. La demande du requérant est déclarée fondée.
42. Eu égard aux motifs développés ci-dessus, la demande subsidiaire de la partie adverse de « limiter la notification au seul document intitulé « Lettre du Réviseur, M. [REDACTED], du 11 avril 2023 » est rejetée.
43. Enfin, il est loisible à la partie adverse d'accompagner la communication de la copie du « rapport d'audit » dont la copie est sollicitée par le requérant de toute explication et/ou tout document de nature à éclaircir la portée dudit rapport.

PAR CES MOTIFS, la Commission d'accès aux documents administratifs de la Fédération Wallonie- Bruxelles :

Déclare le recours recevable,

Déclare le recours fondé,

Invite à la partie adverse à communiquer à M. [REDACTED] [REDACTED], le « rapport d'audit » de la LBFA établi en 2022 par M. [REDACTED], réviseur d'entreprises, à la demande de la partie adverse.

Le tout sans préjudice de l'article 7/3 du décret du 22 décembre 1994 prévoyant que la copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé à 10 centimes d'euro par page en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 23 avril 2020 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 4 juillet 2024, délibéré en visioconférence par M. Emmanuel MATHIEU, Président, Mmes COLSON et LESSENNE, M. SOHIER et M. HERMANN, membres effectifs.

La présente décision est susceptible de faire l'objet d'un **recours en annulation** devant le Conseil d'État.

A cet effet, la requête doit porter l'intitulé "requête en annulation". Elle doit être signée par la partie requérante ou par son avocat. Elle doit impérativement contenir les éléments et exposés suivants :

- le nom et l'adresse de chaque partie requérante;
- un domicile expressément élu, à savoir une adresse en Belgique qui sera utilisée pour toute correspondance concernant le recours;
- la décision dont l'annulation est demandée;
- la partie adverse, à savoir l'autorité qui a pris cette décision;
- un exposé des éléments de fait de l'affaire;
- un exposé des 'moyens' indiquant les règles de droit qui ont été enfreintes et la manière dont elles l'ont été.

Il s'impose de joindre une copie de la décision attaquée. Si la partie requérante est une personne morale, il y a lieu de joindre une copie de ses statuts publiés et de ses statuts coordonnés en vigueur. Si la requête d'une personne morale n'est pas introduite par un avocat, il faut également produire la décision de l'organe de la personne morale habilité à former le recours, ainsi qu'une copie de l'acte de désignation de cet organe. Les pièces devant impérativement être jointes ainsi que toutes les autres pièces qui seraient annexées à l'appui du recours doivent être numérotées et répertoriées.

La requête est adressée au greffe du Conseil d'État, rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles, soit sous pli recommandé à la poste, soit suivant la procédure électronique (voir à cet effet la rubrique "eProcédure" sur le site Internet du Conseil d'Etat). En cas d'expédition par la poste, la requête originale doit toujours être accompagnée de trois copies certifiées conformes, auxquelles on ajoutera un exemplaire pour chaque partie adverse. Les recours en annulation doivent être introduits dans un délai relativement court de soixante jours après la publication, la notification ou la prise de connaissance de la décision.

Si des mentions obligatoires ou des pièces ou copies à joindre font défaut, l'examen sera certainement retardé et le recours risque en outre d'être jugé irrecevable et donc de ne pas être examiné.

Un droit de 200 euros doit être acquitté pour chaque partie requérante dans un délai de 30 jours. Le greffe envoie un formulaire de virement à cet effet après réception de la requête.

Si une demande de suspension est introduite avec la requête en annulation, l'intitulé de la requête doit mentionner clairement qu'il s'agit tant d'un "recours en annulation" que d'une "demande de suspension". La requête doit également exposer les raisons pour lesquelles l'affaire est trop urgente pour être uniquement traitée dans le cadre d'un recours en annulation. Lorsqu'une requête en annulation comporte également une demande de suspension, neuf copies certifiées conformes doivent être jointes.

Le greffe notifie la requête à la partie adverse. Celle-ci dispose d'un délai de quinze jours pour introduire une note d'observations et elle est tenue de déposer le dossier administratif dans le même délai.

En cas d'extrême urgence, le demandeur se reportera en particulier à l'article 17, § 4, des lois coordonnées et à l'article 16 du règlement de procédure en référé.