

PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION : D'AVIS, LA CADA DEVIENT INSTANCE DE RECOURS

Publié au M.B. de ce 30.8.2019, le décret du 2.5.2019 modifiant le décret du 30.3.1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la Décentralisation en vue de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de la Région wallonne¹, apporte des modifications substantielles quant au rôle de la CADA wallonne à l'égard des communes et des para-locaux.

Sylvie BOLLEN
/ Conseiller Expert



À défaut de disposition spécifique à cet égard, ce texte est entré en vigueur, à notre estime, le dixième jour qui a suivi sa publication au Moniteur belge, soit en l'espèce le 9 septembre 2019.

Quelle est la modification la plus importante apportée par ce décret ?

Si, jusqu'alors, la CADA était une instance d'avis dans le cadre d'une demande d'accès à un document administratif (cf. articles L1561-4 et ss, et L3231-1 et ss. CDLD), elle devient désormais instance de recours. En cas de refus, même implicite, d'une demande d'accès par l'autorité, un recours peut être introduit devant la CADA. Si celle-ci y fait droit, l'entité concernée sera tenue d'exécuter la décision de la CADA dans le délai lui imparti par la Commission.

Voyons cela d'un peu plus près... et précisons d'emblée que ce décret ne s'applique pas aux informations environnementales définies à l'article D.6., 11°, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement².

Application à tout le moins partielle du décret du 30.3.1995 relatif à la publicité de l'Administration aux pouvoirs locaux

1. Quelles sont les entités visées par le décret ?

Sont notamment visées par le texte :

- Les autorités communales ;
- Les asbl communales³ ;
- Les régies communales autonomes⁴ ;
- Les associations de pouvoirs publics visés à l'article 118 de la loi organique des CPAS⁵ ;
- Les associations de projet⁶ ;
- Les sociétés de logement public⁷ ;
- Les intercommunales⁸ ;
- Les sociétés à participation publique locale significative⁹.

2. Mécanisme législatif utilisé ?

Alors que jusqu'à présent, et « Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la

Communauté ou de la Région », la publicité passive des intercommunales, ainsi que celle des communes, était intégralement visée, respectivement par les articles L1561-4 et ss. d'une part, et L3231-1 et ss. CDLD d'autre part, les articles 16¹⁰ et 18¹¹ du décret précisent désormais que si l'entité « ... rejette une demande de consultation, de communication ou de rectification, même de façon implicite, le demandeur peut introduire un recours contre cette décision devant la Commission d'accès aux documents administratifs visée à l'article 8 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

Le recours est exercé selon les modalités et dans les délais fixés par le décret susvisé.

Par. 2. Cette commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale du présent livre. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle. »

¹ Ci-après « le décret ».

² Cf. article 2 du décret. La même disposition précise ensuite que : « La commission de recours visée à l'article D.20.3, par. 1^{er}, du Livre 1^{er} du Code de l'environnement est chargée de l'application du présent décret pour les documents administratifs dans les recours qu'elle a à connaître au titre de la procédure de rectification et de recours prévue au sein de la Section 3, du Chapitre II, du Titre I^{er}, de la Partie III du même Code ».

³ Cf. art. 17 du décret, modifiant l'article L3211-3 CDLD.

⁴ Idem.

⁵ Idem. Pour rappel, le décret du 30.3.1995 s'applique déjà aux CPAS, en vertu de l'article 31 LO CPAS.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ Cf. article L1561-1 et ss CDLD, article 15 du décret.

⁹ Idem.

¹⁰ Remplacement de l'article L1561-8 CDLD.

¹¹ Remplacement de l'article L3231-5 CDLD.

C'est donc bien cette phase spécifique du recours à la CADA (en cas de refus de consultation, communication, rectification, etc., par l'entité) qui se voit ainsi régie par le décret du 30 mars 1995, les autres dispositions du CDLD en matière de publicité de l'administration (publicité active, demande d'accès - publicité passive - à une autorité) demeurant par ailleurs.

3. Procédure ?

En son article 5, le décret modifie l'article 8 du décret du 30.3.1995, qui crée la Commission d'accès aux documents administratifs.

Après avoir spécifié :

- que cette commission connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'entité compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif ;
- qu'elle peut également être consultée par une entité ;
- que la commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale du décret, et qu'elle peut soumettre au Parlement des propositions relatives à son application ou sa révision éventuelle.

Le décret fixe la composition de cette Commission et précise que le Gouvernement en arrête les modalités de fonctionnement, étant entendu que « *La Commission instituée avant l'entrée en vigueur du présent décret reste valablement constituée jusqu'à son renouvellement. Elle exerce les missions définies par le présent décret* »¹².

Quelles sont les grandes lignes de la procédure devant la CADA ?

1. Un recours peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'entité, par une requête adressée au secrétariat de la Commission.
2. La requête est adressée par lettre recommandée ou « par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi »¹³.
3. Le recours doit être introduit dans un délai de 30 jours, prenant effet soit le lendemain de la réception de la décision de rejet par l'entité, soit le lendemain « ... de l'expiration du délai visé à l'article 6, par. 5 ou à l'article 7, alinéa 2 »^{14 15}.

Concrètement, le recours doit donc être introduit dans un délai de 30 jours, prenant effet :

- soit le lendemain de la réception de la décision de rejet par l'entité ;
- soit, pour une demande de consultation, le lendemain de l'échéance du délai de 30 jours imparti à l'autorité pour communiquer sa décision de rejet ou d'ajournement¹⁶ (en effet, une fois ce délai dépassé, la demande est réputée avoir été rejetée) ;
- soit, pour une demande de rectification, le lendemain de l'échéance du délai de 60 jours imparti à l'autorité pour communiquer sa décision de rejet ou d'ajournement¹⁷ (en effet, une fois ce délai dépassé, la demande est réputée avoir été rejetée).



¹² Cf. article 5 du décret (art. 8, par. 9 et 10 du décret du 30.3.1995).

¹³ Cf. article 6 du décret (article 8bis du décret du 30.3.1995).

¹⁴ Cf. idem.

¹⁵ Le renvoi, sur ces points, à deux dispositions du décret du 30.3.1995 (en l'occurrence ses articles 6 et 7) peut sembler peu heureuse, s'agissant de dispositions auxquelles le CDLD ne renvoie pas, et ce logiquement, puisque leur équivalent existe par ailleurs dans le Code (voir les articles L3231-3 et L3231-4 CDLD, non abrogés par le décret étudié ici).

¹⁶ En cas d'ajournement, le délai peut être prorogé d'une période qui ne peut être supérieure à 15 jours.

¹⁷ En cas d'ajournement, ici, le délai peut être prorogé d'une période qui ne peut être supérieure à 30 jours.

Le secrétariat de la Commission adresse copie du recours auprès de l'entité concernée, laquelle, dans les 15 jours de la demande, transmet copie du document objet de la demande, ainsi que les éléments de fait ou de droit ayant motivé sa décision de rejet. Elle y joint, le cas échéant, une note d'observations.

Attention, « À défaut de communication par l'entité concernée de la copie du document ou de tout autre élément, document ou renseignement justifiant sa décision de rejet »¹⁸, la Commission fait d'office droit au recours et, moyennant le respect des exceptions à la communication légalement prévues, décide de la production du document demandé. L'autorité concernée est tenue d'exécuter la décision de la CADA dans le délai lui imparti pour ce faire (lequel est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours). Le Gouvernement est habilité à fixer des sanctions en cas de non-respect¹⁹.

4. L'audition des parties par la Commission est expressément prévue, si elles en font la demande. La Commission peut en outre entendre les experts et les membres du personnel de l'entité concernée pour demander des informations supplémentaires. L'audition doit respecter le principe du contradictoire²⁰.

5. La Commission se prononce à huis clos. Elle porte sa décision à la connaissance du demandeur et de l'autorité concernée dans un délai de 45 jours à compter de la réception de la copie du document administratif, objet de la demande. Elle peut, par décision motivée,

proroger ce délai d'une durée maximale de 15 jours. Par ailleurs, en cas d'audition, ce délai est d'office prorogé de 15 jours. À relever encore que ce délai est suspendu du 16 juillet au 15 août²¹.

4. Mais encore...

Sans prétendre à l'exhaustivité, relevons encore qu'il est expressément stipulé que la Commission exerce sa mission de manière indépendante et impartiale ; qu'elle ne peut recevoir aucune instruction lors du traitement des recours ; qu'elle publie sur son site internet au moins certaines informations (e.a. des informations compréhensibles sur la publicité active et passive des documents administratifs, le mode d'emploi de la demande d'accès aux documents administratifs, les informations sur les voies de recours, ou encore ses décisions sur les recours, préalablement anonymisées) ; que chaque année, et au plus tard le 30 juin, elle fournit au Parlement wallon un rapport sur les recours introduits, ainsi que sur l'application générale des dispositions relatives à la publicité de l'Administration au cours de l'année civile précédente, une copie de ce rapport étant transmise au Gouvernement.²²

5. Conclusion

La réforme de la publicité passive, au sein des pouvoirs locaux notamment, a connu de multiples rebondissements, avant d'aboutir au texte analysé dans les lignes qui précèdent.

Lors des discussions qui ont précédé cette réforme, notre association

avait mis en avant la nécessaire mise en balance du droit constitutionnel à la transparence administrative, avec d'autres (et notamment la protection de la vie privée) ; et elle avait en outre insisté sur la nécessité d'accorder aux pouvoirs locaux une sécurité juridique maximisée, eu égard aux risques liés à la divulgation de documents administratifs.

Un décret apporte des modifications au rôle de la CADA

La réforme dont question a le mérite d'uniformiser la procédure en matière de publicité passive au niveau wallon²³.

Il nous paraît primordial que les pouvoirs locaux veillent drastiquement à communiquer au secrétaire de la CADA, non seulement la copie du document objet de la demande, mais aussi les éléments de fait ou de droit, ainsi qu'une note d'observations sur les motifs de leur refus. Solliciter une audition pourra aussi, le cas échéant, s'avérer utile.

Ne l'oublions pas en effet : rarement appréciées par les demandeurs, les décisions de rejet d'une demande d'accès à un document administratif sont parfois une obligation légale dans le chef des pouvoirs locaux.

¹⁸ Cf. article 7 du décret, (article 8ter, par. 2 du décret 30.3.1995).

¹⁹ Cf. articles 6 et 7 du décret (introduisant les articles 8bis et 8ter dans le décret 30.3.1995).

²⁰ Cf. article 8 du décret (introduisant l'article 8quater dans le décret 30.3.1995).

²¹ Cf. article 9 du décret (introduisant l'article 8quinquies dans le décret 30.3.1995).

²² Cf. articles 10 à 13 du décret (articles 8sexies à 8octies du décret 30.3.1995).

²³ Sous réserve des recours en matière d'information environnementale.