

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.604 du 12 janvier 2022

A. 231.218/XV-4488

En cause :

**W** [REDACTED]  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jean BOURTEMBOURG et  
François BELLEFLAMME, avocats,  
rue de Suisse, 24  
1060 Bruxelles,

contre :

**la Région wallonne**,  
représentée par son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Michel KAISER et  
Arnaud PICQUÉ, avocats,  
boulevard Louis Schmidt, 56  
1040 Bruxelles.

Partie intervenante :

**le Centre public d'action sociale de W** [REDACTED]  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> David RENDERS, avocat,  
rue du Concours, 1  
1170 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 juillet 2020, [REDACTED] [REDACTED] W [REDACTED] demande l'annulation de « la décision n° 59 de la [Commission d'accès aux documents administratifs] du 6 avril 2020, déclarant irrecevable *ratione temporis* le recours que la requérante avait soumis à la partie adverse le 3 mars précédent. La requérante a pris connaissance de cette décision par un courrier du 7 mai 2020 de son conseil, parvenu à ce dernier le 8 mai 2020 ».

## *II. Procédure*

Par une requête introduite le 3 septembre 2020, le centre public d'action sociale (CPAS) de W [REDACTED] demande à être reçu en qualité de partie intervenante.

Cette intervention a été accueillie provisoirement par une ordonnance du 11 septembre 2020.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse, en réplique et en intervention ont été régulièrement échangés.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> François Belleflamme, avocat, comparaisant pour la partie requérante, M<sup>e</sup> Arnaud Picqué, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et M<sup>e</sup> Emmanuelle Gonthier, avocat, comparaisant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoît Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. La requérante est la directrice financière du CPAS de W■■■■■
2. Il ressort de l'exposé des faits des parties requérante et adverse, non contesté par la partie intervenante que, le 18 mars 2019, le bureau permanent du CPAS de W■■■■■ demande au bureau de service externe de prévention et de protection « Mensura » une analyse des risques psycho-sociaux au sein de son comité de direction, dans le cadre de la réglementation relative au bien-être au travail.
3. Par un courrier électronique du 1<sup>er</sup> juillet 2019, la requérante informe la directrice générale d'un fait d'agressivité dont elle a fait l'objet de la part d'un agent.
4. Par un courrier électronique du 18 juillet 2019, la directrice générale transmet à la requérante la version des faits que l'agent en cause lui a fournie par un courrier électronique du 15 juillet 2019.
5. Le 19 juillet 2019, le bureau de service externe de prévention et de protection, « Mensura » remet son rapport qui est considéré comme confidentiel par le conseil de l'action sociale.
6. Par un courrier électronique du 5 septembre 2019, la requérante demande à la directrice générale une copie de ce rapport. Par un courrier électronique du même jour, il lui est répondu que ce rapport n'est transmis qu'à l'employeur et qu'en raison de son caractère confidentiel, il ne sera pas diffusé.
7. Par un courrier électronique du même jour, la requérante fait part à la directrice générale de son désaccord quant au caractère confidentiel de ce rapport.
8. Par un courrier du 25 septembre 2019, la délibération du conseil de l'action sociale du 24 septembre 2019 relative au rapport d'analyse de risques psycho-sociaux établi par « Mensura » et aux mesures individuelles concernant la requérante, lui est transmise et il lui est également précisé qu'une première entrevue individuelle est fixée le jeudi 10 octobre 2019.
9. Par un pli recommandé du 7 octobre 2019 et par un courrier électronique, le conseil de la requérante sollicite une nouvelle fois la communication du rapport confidentiel.

10. Par un courrier du 22 octobre 2019, le conseil de l'action sociale du CPAS de W■■■■■ répond au conseil de la requérante que « Mensura » est interrogé au sujet des motifs légaux de la confidentialité que cet organisme attache au rapport et sur l'opportunité, en termes de prévention des risques psycho-sociaux, de le communiquer. Il sollicite également par ce même courrier des éclaircissements sur certains faits survenus dont se plaint la requérante.

11. Par un courrier du 4 décembre 2019, le conseil de l'action sociale du CPAS de W■■■■■ informe le conseil de la requérante de l'avis de « Mensura » qui recommande, pour des raisons psychosociales, de ne pas communiquer le rapport au-delà des propositions de mesures collectives et individuelles arrêtées. Dans ce courrier, il est également précisé qu'une première formation a déjà été organisée et que des entretiens individuels vont être fixés.

12. Par un courrier du 13 janvier 2020, le conseil de la requérante précise qu'en raison du refus d'accès aux documents, il a été mandaté pour saisir la commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

13. Par un courrier du 21 janvier 2020, le conseil de l'action sociale confirme au conseil de la requérante, sa position de ne pas faire droit à sa demande de pouvoir accéder au rapport de « Mensura », conformément à la position de cet organisme.

14. Par un courrier du 14 février 2020, la délibération du bureau permanent du 13 février 2020 relative aux mesures individuelles la concernant est transmise à la requérante. Cette délibération la convie à un nouvel entretien individuel.

15. Par deux courriers du 2 mars 2020, le conseil de la requérante apporte des précisions quant à sa plainte du 1<sup>er</sup> juillet 2019 et au traitement de celle-ci et rappelle qu'il n'a pas reçu le rapport de « Mensura ».

16. Par un pli recommandé du 3 mars 2020, la requérante introduit un recours auprès de la commission d'accès aux documents administratifs.

17. Le 3 mars 2020, la requérante transmet au bureau permanent ses observations et remarques concernant le texte qui doit servir de base à son entretien individuel.

18. Par un pli recommandé du 4 mars 2020, réceptionné le 5 mars 2020, la CADA transmet le recours de la requérante au CPAS de W■■■■■ et lui adresse une demande d'information assortie d'un délai de quinze jours. Elle demande une copie des documents sollicités par la requérante, les motifs de la décision de rejet, et les éventuelles remarques ou observations de ses services.

19. Par un courrier électronique du 5 mars 2020, la requérante transmet au bureau permanent ses observations et remarques concernant l'entretien qui s'est déroulé le même jour.

20. Par des courriers du 17 mars 2020, la délibération du Bureau permanent du 5 mars 2020 relatif à son entretien du même jour est transmise à la requérante et il est répondu à sa lettre du 2 mars 2020 relative à sa plainte du 1<sup>er</sup> juillet 2019.

21. Par un courrier du 18 mars 2020, les documents sollicités par la CADA lui sont transmis. Le CPAS de W■■■■■ précise que le rapport « Mensura » est considéré comme confidentiel puisqu'il contient « un avis et des opinions communiquées au CPAS, librement et à titre confidentiel » au sens du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. Il ajoute que le conseiller en prévention pense préférable de ne pas communiquer son rapport au-delà des conclusions déjà rendues publiques et qu'une procédure disciplinaire n'est pas envisagée.

22. Lors de sa séance du 6 avril 2020, la CADA déclare, par une décision n° 59, le recours de la requérante irrecevable *ratione temporis* pour les motifs suivants :

« [...] Les documents sollicités sont bien des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, 2<sup>o</sup> du décret du 30 mars 1995.

La demande date du 13 janvier 2020 et a été rejetée explicitement par l'entité concernée le 21 janvier 2020. La décision a été notifiée à la requérante par un courrier reçu, selon le cachet de la requérante, le 24 janvier 2020.

Le recours à la Commission a été introduit par courrier recommandé le 3 mars 2020, soit au-delà du délai de 30 jours prévu par l'article 8*bis* du décret du 30 mars 1995.

Il est vrai que le rejet explicite de la partie adverse ne contenait pas, contrairement à ce prévoit l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret du 30 mars 1995 [note de bas de page : Cette disposition ne contient aucune sanction en cas de non mention des voies de recours], les voies éventuelles de recours.

Cependant, dans son avis relatif à l'avant-projet ayant précédé l'adoption du décret du 30 mars 1995, la section de législation du Conseil d'État a observé ce qui suit :

“Le projet ne contient pas de disposition similaire à celle qui figure à l’article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994. Cette omission est délibérée, selon les explications fournies par le délégué du ministre. Elle tend, aux yeux des auteurs du projet, à éviter une suspension indéfinie de la prise de cours des délais de recours, qui résulterait de notifications irrégulières (en raison de la difficulté de déterminer avec certitude, dans certains cas, les voies éventuelles de recours). Cette abstention est admissible du point de vue constitutionnel”[ Note infrapaginale (2) de l’avis cité : ‘Selon les explications fournies au Conseil d’État, l’intention des auteurs du projet est de généraliser ce genre d’information, mais sans en faire une condition de la régularité de la notification’. [(3) Avis 23.904 du 19 décembre 1994. *Doc. Parl. wal.*, session 1994-1995, 301, n° 1.] (4)[L’article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994 dispose comme suit : “tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d’une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours”].

La Commission relève qu’il n’existe pas de disposition équivalente spécifique concernant l’obligation de la mention des voies de recours dans la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 et qu’il y a donc lieu d’appliquer l’article 3 du décret du 30 mars 1995.

Dans ces circonstances, le recours est irrecevable *ratione temporis* ».

Il s’agit de l’acte attaqué.

#### *IV. Intervention*

Le CPAS de W■■■■■ est l’auteur de la décision de refus d’accès aux documents administratifs qui a donné lieu, sur recours, à l’acte attaqué. Sa requête en intervention n’ayant été accueillie que provisoirement par l’ordonnance du 11 septembre 2020, il y a lieu de l’accueillir définitivement.

#### *V. Compétence du Conseil d’État*

##### *V.1. Thèses des parties*

Dans son dernier mémoire, la requérante rappelle la modification apportée par le décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 30 mars 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 wallonne. Elle estime que ce décret n’a pas ôté à la CADA sa qualité d’autorité administrative. Elle estime qu’en vertu du principe de légalité que consacrent les articles 145, 146 et 161 de la Constitution, la qualité de juridiction administrative devrait avoir été expressément reconnue par le législateur. Elle souligne que ce décret ne consacre pas expressément, dans le chef de la CADA, la

qualité de « juridiction administrative » et qu'une telle volonté ne ressort pas davantage des travaux préparatoires du décret du 2 mai 2019, précité. Elle rappelle qu'il existe de nombreuses autorités administratives indépendantes qui ne sont pas des juridictions. Elle estime que les circonstances que la CADA soit présidée par un magistrat et qu'elle statue à huis-clos n'implique pas nécessairement qu'elle exerce une fonction juridictionnelle. Selon elle, la CADA ne se comporte pas comme une juridiction puisqu'elle a accepté que des courriers lui soient adressés par une partie sans respect du contradictoire et qu'elle a soulevé d'office une exception d'irrecevabilité sans lui permettre de faire valoir ses observations au préalable.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique qu'à la suite de la modification apportée par le décret du 2 mai 2019, précité, la CADA a non seulement changé de rôle, puisqu'elle prend désormais des décisions plutôt que des avis, mais aussi de nature juridique, en ce qu'elle serait devenue une juridiction administrative. Elle souligne que c'est la position que cette commission a elle-même adoptée, par sa décision 45 /1 du 27 avril 2020, en posant une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle en application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Elle estime qu'il revient à la Cour constitutionnelle elle-même de vérifier si la question préjudicielle est recevable au motif que la CADA wallonne serait – ou non – devenue une juridiction au sens de l'article 26, § 2 de la loi spéciale précitée. Elle considère que si la Cour constitutionnelle devait confirmer la position prise par la CADA wallonne quant à sa propre nature juridique, le présent recours deviendrait automatiquement irrecevable, le Conseil d'État n'ayant pas été saisi au contentieux de la cassation administrative. Elle demande, par conséquent, de bien vouloir surseoir à statuer, quant à la recevabilité du présent recours, dans l'attente de l'arrêt que rendra la Cour constitutionnelle dans l'affaire enregistrée sous le numéro de rôle 7395.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante se réfère au rapport de l'auditorat qui considère que la recevabilité du recours dépend de la réponse que la Cour constitutionnelle apportera à la question préjudicielle que la CADA lui a posée par sa décision 45/1 du 27 avril 2020.

Lors de l'audience, la requérante se réfère à l'arrêt n° 170/2021 de la Cour Constitutionnelle du 25 novembre 2021 qui a été prononcé dans l'affaire enregistrée sous le numéro de rôle 7395. La partie adverse souligne que le Conseil d'État pourrait apprécier différemment la qualification juridique de la CADA et la partie intervenante se réfère à la sagesse du Conseil d'État sur ce point.

## V.2. Appréciation

Par son arrêt n° 170/2021 du 25 novembre 2021, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

« B.1. La question présentement examinée est posée par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne (ci-après : la Commission), qui agit dans le cadre de la mission qui lui est conférée par l'article 8, § 1<sup>er</sup>, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 "relatif à la publicité de l'Administration" (ci-après : le décret du 30 mars 1995).

B.2.1. L'article 8 du décret du 30 mars 1995 institue la Commission. Initialement, la Commission pouvait rendre un avis sur une demande de consultation ou de correction d'un document administratif. Cet avis n'était pas contraignant.

Le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 "modifiant le décret du 30 mars 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 wallonne" (ci-après : le décret du 2 mai 2019) a modifié le décret du 30 mars 1995, afin de confier à la Commission un pouvoir de reformation (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1075/1, p. 2).

L'article 8 du décret du 30 mars 1995, tel qu'il a été remplacé par le décret du 2 mai 2019, dispose :

“ § 1<sup>er</sup>. Il est créé une commission d'accès aux documents administratifs, ci-après dénommée ' la Commission '.

La 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, conformément aux articles 6 et 7 du présent décret.

§ 2. La Commission peut également être consultée par une entité.

§ 3. La Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale du présent décret. Elle peut soumettre au Parlement des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle.

§ 4. La Commission se compose d'un président et de cinq membres, dont un vice-président, désignés par le Gouvernement.

§ 5. Chaque mandat a une durée de cinq ans, renouvelable deux fois, prenant cours à compter de la date de l'arrêté de désignation.

§ 6. Le président est un magistrat ou un magistrat honoraire du rôle francophone. Un membre est magistrat ou magistrat honoraire du rôle francophone.

Deux membres sont diplômés de l'enseignement universitaire et possèdent des connaissances en droit administratif. Le vice-président est désigné parmi eux.

Deux membres sont nommés parmi les fonctionnaires de la Région ou des personnes morales de droit public qui en dépendent, de rang A3 au moins. Ceux-ci disposent d'une voix consultative.

En cas d'égalité des voix, la voix du président, ou de son suppléant en cas d'empêchement ou d'absence du président, est prépondérante.

§ 7. Il est nommé, pour chacun des membres, un suppléant sous les mêmes conditions que les membres effectifs.

§ 8. En cas d'empêchement ou d'absence d'un membre, celui-ci est remplacé par son suppléant. Si un membre démissionne ou cesse pour une raison quelconque de faire partie de la Commission, le suppléant achève le mandat de son prédécesseur.

En cas d'empêchement ou d'absence du président, ou dans l'attente de son remplacement, ses missions sont remplies par son suppléant.

En cas d'empêchement ou d'absence du président et de son suppléant ou dans l'attente de leur remplacement, ses missions sont remplies par le vice-président. En cas d'empêchement ou d'absence du président, de son suppléant et du vice-président ou dans l'attente de leur remplacement, les missions sont remplies par le suppléant du vice-président.

§ 9. Le Gouvernement arrête les modalités de fonctionnement de la Commission en ce compris la rémunération de ses membres, et de la composition et le fonctionnement de son secrétariat.

§ 10. 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”.

B.2.2. Les articles *8bis* à *8sexies* du décret du 30 mars 1995, tels qu'ils ont été insérés par le décret du 2 mai 2019, règlent la procédure des recours introduits auprès de la Commission contre les décisions de rejet de l'entité compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.

B.2.3. L'article *8bis* du décret du 30 mars 1995 dispose :

“Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'entité 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 trente 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, ou à l'article 7, alinéa 2.

La requête énonce l'identité et le domicile du requérant, l'identité et le siège de l'entité auteure de la décision de rejet, l'objet exact de la demande ainsi que les moyens du recours. Le requérant joint également la décision de rejet attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, les documents attestant de la demande qu'il a introduite auprès de l'entité.

Le secrétariat de la Commission adresse sans délai et par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi une copie du recours introduit auprès d'elle à l'entité concernée”.

B.2.4. L'article *8ter* du décret du 30 mars 1995 dispose :

“L'entité concernée transmet au secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les quinze jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement qui ont motivé sa décision de rejet. Elle y joint, le cas échéant, une note d'observations. La Commission envoie, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du présent décret, une copie de cette note d'observations au requérant par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi.

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, la Commission fait d'office droit au recours et décide, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du présent décret, la production du document demandé. L'entité concernée exécute la décision de la Commission dans le délai imparti par cette dernière. Ce délai est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours”.

À l'exception de la note d'observations, dont la Commission, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du décret du 30 mars 1995, doit envoyer une copie au requérant, l'article *8ter* du décret du 30 mars 1995 ne comporte aucune

obligation d'envoi au requérant des documents transmis à la Commission par l'entité concernée.

Le document qui fait l'objet de la demande du requérant ne doit pas lui être communiqué lors de l'examen du recours, dès lors que le refus de communication de ce document constitue l'objet même du recours et que sa non-communication au requérant lors de l'examen du recours est une conséquence inéluctable du caractère confidentiel inhérent à la mission de la Commission.

En ce qui concerne les autres éléments de droit ou de fait, documents ou renseignements qui ont motivé la décision de rejet de l'entité concernée et que celle-ci transmet à la Commission, lorsque l'entité concernée allègue que ceux-ci sont confidentiels, il revient à la Commission d'apprécier la confidentialité invoquée en mettant en balance les exigences du contradictoire et celles des intérêts allégués par l'entité concernée, en vue de soumettre ou au contraire de soustraire ces éléments, documents ou renseignements à la contradiction.

B.2.5. L'article 8*quater* du décret du 30 mars 1995 dispose :

“ § 1<sup>er</sup>. Le requérant ou son conseil, ainsi que l'entité compétente ou son délégué sont, à leur demande, entendus par la Commission.

Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont invitées à comparaître.

§ 2. La Commission peut auditionner toutes les parties concernées, ainsi que, le cas échéant, les experts et les membres du personnel de l'entité concernée pour demander des informations supplémentaires. L'audition respecte le principe du contradictoire”.

B.2.6. L'article 8*quinquies* du décret du 30 mars 1995 dispose :

“ § 1<sup>er</sup>. La Commission se prononce sur le recours à huis clos et porte sa décision à la connaissance du demandeur et de l'entité concernée 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 quarante-cinq jours à compter de la réception de la copie du document administratif objet de la demande. Elle peut toutefois, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée maximum de 15 jours. En cas d'audition, le délai est d'office prorogé de 15 jours. Il est suspendu du 16 juillet au 15 août.

§ 2. Si la Commission fait droit au recours, l'entité concernée exécute sa décision dans le délai imparti par cette dernière dans sa décision. Ce délai est au minimum de 15 jours et au maximum de 60 jours. Le Gouvernement fixe les sanctions en cas de non-respect de l'alinéa 1<sup>er</sup>”.

B.2.7. L'article 8*sexies* du décret du 30 mars 1995 dispose :

“La Commission exerce sa mission de manière indépendante et impartiale. Lors du traitement des recours, elle ne peut recevoir aucune instruction. Ses membres ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation ou d'une procédure disciplinaire sur la base des motifs des décisions adoptées dans le cadre des tâches qui leur sont attribuées par le présent décret ou par ses arrêtés d'exécution”.

B.2.8. Enfin, bien que cela ne soit pas réitéré dans le décret du 30 mars 1995, la Commission, ses membres et son secrétariat sont soumis au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, eu égard à la nature des missions de la Commission.

B.3. En vertu de l'article 142, alinéa 3, de la Constitution et de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, seules les juridictions peuvent saisir la Cour de questions préjudicielles. Bien que les travaux préparatoires de ces dispositions ne donnent aucune définition de la notion de

“juridiction” habilitée à poser une question préjudicielle à la Cour, il peut être déduit de l’objectif poursuivi par l’instauration de la procédure préjudicielle qu’il convient de donner une interprétation large à cette notion.

La Cour n’est donc compétente pour répondre à la question préjudicielle que pour autant que la Commission soit une juridiction au sens de l’article 142 de la Constitution.

B.4. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 2 mai 2019 que le législateur décréto a voulu considérer la Commission comme une autorité administrative et qu’il n’a pas souhaité en faire une juridiction administrative :

“Les auteurs de la présente proposition de décret soulignent que la Commission est une autorité administrative, et que ses décisions sont des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d’État” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1075/1, p. 4);

et

“L’article crée la CADA. Les auteurs précisent que cette commission n’est pas une juridiction administrative mais reste elle-même une autorité administrative. La commission ne répond en effet pas à l’ensemble des critères que le Conseil d’État émet dans sa doctrine sur le sujet (doctrine basée sur la jurisprudence [de] diverses Hautes Juridictions), même avec la composition nouvellement proposée. Ceci a des implications importantes puisqu’une décision de la CADA ne pourra pas faire l’objet d’une cassation administrative par le Conseil d’État mais bien d’une suspension ou d’une annulation comme tout acte administratif unilatéral à portée individuelle” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1075/10, p. 2).

Il ressort en outre de ces mêmes travaux préparatoires que cette Commission exerce non seulement un contrôle de la légalité des décisions des autorités auprès desquelles le demandeur avait sollicité la consultation d’un document administratif, mais qu’elle dispose aussi “d’un véritable pouvoir de réformation” et “d’un pouvoir d’appréciation autonome” et qu’elle est “chargée de prendre une décision qui se substituera à celle de l’autorité initialement saisie” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2017-2018, n° 1075/1, p. 3).

La considération relative à la volonté du législateur décréto de ne pas créer une juridiction administrative suffit à conclure que la Commission n’est pas une juridiction administrative.

B.5. En outre, les règles relatives à la compétence, à la composition et au fonctionnement de la Commission, mentionnées en B.2.1 à B.2.8, sont compatibles avec la qualification d’autorité administrative.

B.6. Il résulte de ce qui précède que la Commission est une autorité administrative et non une juridiction ».

Rien ne justifie de s’écarter de l’appréciation de la Cour constitutionnelle au sujet de la nature d’autorité administrative de la CADA de la Région wallonne.

Par conséquent, le Conseil d’État est compétent pour annuler une décision prise par cette autorité conformément à l’article 14, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d’État coordonnées le 12 janvier 1973.

## VI. Moyen unique

### VI.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation de l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du décret du 30 mars 1995, précité, de l'erreur dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de la méconnaissance des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, du raisonnable et de la proportionnalité, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et de la méconnaissance du principe d'égalité, de la méconnaissance des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir.

La requérante rappelle que l'article 31*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans sa version en vigueur en Région wallonne, rend applicable le décret du 30 mars 1995, précité, pour les matières régionales. Elle constate qu'à la différence d'autres législations, l'article 3 du décret précité ne prévoit pas de sanction pour l'omission de l'indication des voies de recours. Elle précise que le Conseil d'État a déjà jugé, dans les arrêts n<sup>os</sup> 191.099 du 4 mars 2009 et 198.428 du 2 décembre 2009, que cette disposition règle les formes dans lesquelles une notification doit intervenir, à défaut de quoi une notification n'est pas régulière ne faisant dès lors pas courir les délais de recours. Elle se réfère également à cet égard à la résolution n<sup>o</sup> 77 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 28 septembre 1977. Elle considère qu'adopter une autre interprétation violerait les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe d'égalité. Elle précise que s'il existe un doute quant à l'interprétation qui doit prévaloir, elle sollicite qu'au préalable soient posées les questions préjudicielles suivantes à la Cour constitutionnelle :

- « L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe d'égalité, pris isolément et combinés avec la résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n<sup>o</sup> (77)31 du 28 septembre 1977, s'il est interprété de telle manière que les délais de recours courent contre l'administré qui s'est vu notifier une décision administrative sans mention des voies de recours, alors que les délais ne courent pas en exécution de l'article L3221-1, 4<sup>o</sup>, du CDLD contre un administré placé dans les mêmes circonstances ?

L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe d'égalité, pris isolément et combinés avec la résolution du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n<sup>o</sup> (77)31 du 28 septembre 1977, s'il est interprété de telle manière que les délais de recours courent contre un directeur financier de CPAS qui s'est vu notifier une décision administrative sans mention des voies de recours, alors que les délais ne courent pas en exécution de l'article L3221-1, 4<sup>o</sup>, du CDLD contre un directeur financier de commune placé dans les mêmes circonstances ? ».

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que l'article 3 du décret précité ne prévoit pas de sanction dans l'hypothèse du défaut de mention des voies de recours par l'autorité. Elle explique que même si, en général, une notification irrégulière rend inopposable l'acte pour son destinataire, il convient de constater qu'à la lecture de cette disposition, la notification de la décision litigieuse était régulière et a fait courir le délai de 30 jours pour saisir la CADA. Elle précise que, selon la doctrine, lorsque le texte législatif est clair, il n'y a pas lieu de l'interpréter. Elle considère que puisque la formulation de l'article 3 du décret précité est claire, ne prévoyant aucune sanction à l'omission de l'indication des voies de recours, elle permet de justifier la validité de l'acte attaqué. Elle constate qu'il en va d'autant plus ainsi qu'une proposition de décret a été déposée devant le Parlement wallon afin de modifier cette disposition et de la pourvoir désormais d'une sanction en cas d'omission d'indication des voies de recours (Proposition de décret modifiant le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la transparence de l'autorité publique, *Doc., Parl. w.*, 2020-2021, n° 252/1). Elle explique que, toujours selon la doctrine précitée, il est permis de recourir aux travaux parlementaires, même si le texte est clair, afin de confirmer le sens de ce texte. Elle explique que les travaux préparatoires du décret du 30 mars 1995, précité, sont clairs et rappelle leur contenu. Elle reproduit un passage de l'avis de la section législation du Conseil d'État concernant le projet qui a donné lieu au décret du 30 mars 1995, précité, et qui précise les intentions du législateur à l'époque. Elle considère que fournir une autre interprétation du décret en cause contreviendrait directement au prescrit et à son esprit tel que voulu par le législateur de manière non équivoque. Elle relève encore que, depuis septembre 2019, la CADA s'est vu attribuer la mission d'auxiliaire actif de la justice administrative et considère que dans ce contexte, il est normal de se fonder sur la volonté du législateur lorsque la question de la recevabilité *ratione temporis* d'un recours se pose pour la première fois. Elle constate qu'en termes de requête, la requérante invite le Conseil d'État à procéder à une interprétation conciliante de l'article 3 du décret du 30 mars 1995 afin de rendre la disposition conforme au principe d'égalité. Elle considère qu'il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle proposée par la requérante, mais reconnaît la nécessité d'harmoniser les sanctions en cas de non-respect de l'obligation d'indication des voies éventuelles de recours lors de la notification. Elle estime toutefois que si une modification législative est souhaitable, cela n'implique pas que la disposition actuelle serait inconstitutionnelle.

Dans son mémoire en intervention, la partie intervenante se réfère aux arguments développés par la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse soutient qu'aucun des arrêts du Conseil d'État mentionnés par la requérante, dans sa requête en annulation, ne porte sur l'article 2 du décret du 30 mars 1995, tel qu'il a été modifié par le décret du 2 mai 2019, précité, 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 wallonne. Elle estime que l'absence de sanction pour omission d'indication des voies de recours, est délibérée selon l'auteur du projet de décret et que même si le législateur a manifesté son intention que les voies de recours soient reprises dans les décisions de rejet, il a toutefois clairement souhaité que les notifications soient considérées comme régulières si tel n'était pas le cas. Elle ajoute que le législateur n'a pas souhaité modifier cette situation lors de l'adoption du décret du 2 mai 2019 précité. Elle maintient qu'il n'y a pas lieu de poser de questions préjudicielles à ce sujet.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante se réfère au mémoire en réponse de la partie adverse.

Préalablement à l'audience, les parties ont été interrogées par le conseiller-rapporteur au sujet de la question suivante :

« Quelle est, selon vous, l'incidence sur le litige de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 178/2021 du 9 décembre dernier qui a répondu à la seconde question préjudicielle ce qui suit :

“L'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret de la Région wallonne du 30 mars 1995 'relatif à la publicité de l'Administration' viole les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il ne prévoit pas de sanction en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire, lors de la notification d'une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale” ? ».

Lors de l'audience, la requérante a indiqué que l'enseignement de l'arrêt est applicable en l'espèce puisqu'il porte sur la disposition décrétole qui constitue le fondement de l'acte attaqué et que l'accès au juge administratif est affecté de la même manière que celle critiquée dans l'arrêt précité. La partie adverse, après avoir rappelé sa position au sujet de l'absence de sanction en cas d'omission de la mention des voies de recours, se réfère à l'appréciation du Conseil d'État sur les conséquences de l'arrêt précité.

La partie intervenante fait de même.

## VI.2. *Appréciation*

L'article 31*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, dans sa version applicable en Région wallonne, dispose ce qui suit :

- « La loi du 11 avril 1994 et le décret du Conseil régional wallon du 30 mars 1995 relatifs à la publicité de l'administration sont applicables aux centres publics d'action sociale selon que les actes administratifs relèvent respectivement de la compétence de l'État fédéral ou de la Région wallonne ».

Les articles 3 et 8*bis* du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration sont libellés comme suit:

- « Art. 3. Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des entités :
- 1° chaque entité publie et tient à disposition de toute personne qui le demande un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement ;
  - 2° toute correspondance émanant d'une entité indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier ;
  - 3° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une entité est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours.
- Le montant de la rétribution éventuellement réclamé pour la délivrance d'une copie des informations visées au 1° est fixé par le Gouvernement. Il ne peut être supérieur au prix coûtant ».

Art. 8*bis*. Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'entité 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 trente 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, ou à l'article 7, alinéa 2.

La requête énonce l'identité et le domicile du requérant, l'identité et le siège de l'entité auteure de la décision de rejet, l'objet exact de la demande ainsi que les moyens du recours. Le requérant joint également la décision de rejet attaquée ou, en cas de décision implicite de rejet, les documents attestant de la demande qu'il a introduite auprès de l'entité.

Le secrétariat de la Commission adresse sans délai et par lettre recommandée ou par tout autre moyen conférant date certaine à l'envoi et à la délivrance de cet envoi une copie du recours introduit auprès d'elle à l'entité concernée ».

Interrogée au sujet de la constitutionnalité de l'article 3 du décret précité, la Cour constitutionnelle a, par l'arrêt n° 178/2021 du 9 décembre 2021, répondu ce qui suit :

- « B.5.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 19 et 26 de la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées et avec la Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, en ce qu'elle omet de prévoir la suspension du délai pour former un recours contre

la décision administrative notifiée si celle-ci ne comporte pas les mentions prescrites par le point 3° de cette disposition.

B.6. L'examen de la compatibilité d'une disposition législative avec le principe d'égalité et de non-discrimination suppose en principe l'identification précise de deux catégories de personnes qui font l'objet d'une différence de traitement ou d'une identité de traitement.

En l'espèce, il peut être déduit des motifs du jugement de renvoi que le juge *a quo* tend à interroger la Cour au sujet de la catégorie des personnes qui veulent introduire un recours contre une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative wallonne, en ce que leur droit d'accès au juge serait affecté par l'absence de sanction en cas de non-respect de la disposition en cause.

B.7.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.2. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut également être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique, § 36 ; 29 mars 2011, RTBF c. Belgique, § 69 ; 18 octobre 2016, Miessen c. Belgique, § 64 ; 17 juillet 2018, Ronald Vermeulen c. Belgique, § 43).

Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

“En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente” (CEDH, 24 mai 2011, Sabri Güneş c. Turquie, § 58 ; 13 janvier 2011, Evaggelou c. Grèce, § 19 ; 18 octobre 2016, Miessen c. Belgique, § 66).

B.8. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 30 mars 1995 que le législateur décretaal avait envisagé d'exiger que tout document notifiant une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale à un administré indique les voies de recours, les instances compétentes pour en connaître, les formes et les délais à respecter. Il n'a toutefois pas concrétisé cette intention dans le texte décretaal, au motif que faire de cette exigence une

formalité substantielle dont le non-respect entraînerait l'annulation de l'acte créerait une "trop grande insécurité juridique" (*Doc. parl.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 301/5, p. 6). Il apparaît que le législateur décrétoal, considérant qu'il "s'agit de matières particulièrement complexes et évolutives, bien connues des seuls juristes" (*ibid.*), a estimé préférable "d'imposer ou de recommander cette démarche, notamment par le biais de circulaires, tant aux services du Gouvernement wallon qu'aux différentes autorités administratives régionales, plutôt que d'imposer une formalité substantielle" (*ibid.*, p. 7).

B.9.1. Si cet objectif peut justifier que le non-respect de l'obligation en cause n'entraîne pas la nullité de la décision concernée, il ne saurait en revanche justifier que le non-respect de cette obligation ne soit sanctionné d'aucune manière. En effet, il ne saurait être attendu du justiciable, même s'il est assisté par un avocat, qu'il identifie correctement les voies et modalités de recours dans le délai de recours, alors que le législateur décrétoal admet qu'il n'est pas aisé de le faire pour l'autorité publique même qui a pris la décision concernée (*Doc. parl.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, n° 301/1, p. 12).

B.9.2. L'indication de l'existence de voies et des délais de recours dans la notification d'une décision administrative constitue un élément essentiel du principe général de la bonne administration de la justice et du droit d'accès au juge.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé par ailleurs que les règles concernant les possibilités des voies de recours et les délais doivent être non seulement posées avec clarté, mais aussi portées à la connaissance des justiciables de la manière la plus explicite possible, afin que ceux-ci puissent en faire usage conformément à la loi (CEDH, 1<sup>er</sup> mars 2011, *Faniel c. Belgique*, § 30 ; 31 janvier 2012, *Assunção Chaves c. Portugal*, § 81).

B.9.3. En omettant d'assortir l'absence d'indication des voies et délais de recours dans la notification des décisions administratives à portée individuelle d'une sanction visant à préserver l'exercice effectif du droit d'accès au juge, le législateur décrétoal a pris une mesure qui produit des effets disproportionnés pour la catégorie d'administrés destinataires d'une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale qui ne respecte pas la disposition en cause.

B.10.1. En ce qu'elle ne prévoit pas de sanction en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire dans le document par lequel une décision administrative à portée individuelle émanant d'une autorité administrative régionale est notifiée à un administré, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.10.2. Le contrôle de la disposition en cause au regard des autres dispositions mentionnées dans la seconde question préjudicielle ne saurait aboutir à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

B.10.3. Il appartient au législateur décrétoal de déterminer la nature de la sanction qui doit être appliquée lorsqu'une autorité administrative wallonne notifie une décision administrative à portée individuelle sans respecter la disposition en cause.

Il appartient au juge *a quo* d'examiner concrètement si le non-respect de la disposition en cause par l'autorité administrative a entraîné une violation du droit d'accès au juge du demandeur et de faire cesser cette violation. En l'espèce, le juge *a quo* peut tenir compte de l'ensemble des données de fait de la cause, dont la vulnérabilité du demandeur, et des engagements internationaux pertinents ».

Compte tenu du renvoi opéré par l'article 31*bis* de la loi du 8 juillet 1976 à la disposition dont l'inconstitutionnalité a été constatée par l'arrêt n° 178/2021, précité, l'enseignement de cet arrêt est applicable en l'espèce.

En ce qui concerne l'accès au Conseil d'État, un recours au Conseil d'État n'est, en principe, recevable que si le requérant a introduit préalablement, de manière recevable, les recours administratifs internes prévus par la réglementation.

Il en résulte que l'absence de sanction prévue dans le décret du 30 mars 1995, précité, en cas d'omission de l'indication de la possibilité d'introduire un recours et du délai pour l'introduire, affecte, d'une manière similaire, tant l'accès au juge administratif que celui au juge judiciaire, en manière telle qu'il n'y a pas lieu de poser une nouvelle question préjudicielle à ce sujet.

Dans l'attente d'une modification législative comblant cette lacune relevée par la Cour constitutionnelle, il y a lieu de considérer qu'à défaut de la mention prévue par l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du décret du 30 mars 1995 précité, la notification de la décision de refus d'accès à un document administratif est irrégulière et qu'elle n'a pu, partant, faire courir le délai prévu à l'article 8*bis* du même décret.

Le moyen unique est fondé.

## *VII. Confidentialité de certaines pièces du dossier administratif.*

### *VII.1. Thèses des parties*

Dans sa requête, la requérante fait grief à la partie adverse de ne pas lui avoir transmis les deux courriers reçus du CPAS de W■■■■■ dans le cadre du traitement de sa demande et d'avoir justifié cette attitude par la nécessité de garantir à la CADA « son rôle d'instance de recours, dûment éclairée par les parties » en se fondant sur l'« esprit » du décret du 30 mars 1995 et sur une attitude dans le même sens de la CADA fédérale. Elle considère que la partie adverse ne peut statuer en qualité d'instance de recours dûment éclairée par les parties, sans soumettre à la contradiction, les informations qu'elle reçoit d'une partie. Elle fait grief à la partie adverse de ne pas avoir indiqué, pour étayer ses propos, la disposition du décret du 30 mars 1995 qui énumère, en principe de façon exhaustive, les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs consacré à l'article 32 de la Constitution. Elle explique en quoi il ne peut être tiré aucun enseignement de l'avis n° 2009-81 du 9 novembre 2009 de la CADA fédérale dans la mesure où la partie adverse n'est plus un organe d'avis et statue en qualité d'autorité administrative régionale de recours.

Elle considère que le refus de communiquer ces pièces méconnaît le droit d'accès aux documents administratifs consacré à l'article 32 de la Constitution et par le décret du 30 mars 1995. Elle estime, enfin, que dans le cadre de la présente procédure, la partie adverse est tenue de déposer l'entièreté du dossier administratif, conformément à l'article 21, alinéas 3 et 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et à l'article 6 du règlement général de procédure et ne peut se réserver le droit de choisir les pièces soumises au débat contradictoire. Elle explique en quoi le dépôt de ces pièces est nécessaire et précise ne pas être en mesure d'apprécier si les normes ont été méconnues et si elle n'a pas été privée d'une garantie.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse sollicite la confidentialité partielle de la pièce n° 8 de son dossier administratif qui est la réponse du CPAS de W■■■■■■■ à la demande d'information de la CADA du 18 mars 2020. Elle rappelle la portée de l'article 87 du règlement général de procédure et explique que la demande de confidentialité se justifie par l'essence même du contentieux de l'accès aux documents administratifs et de la circonstance que cette pièce contient, pour partie, les documents administratifs litigieux. Elle se réfère à la doctrine qu'elle reproduit et estime que cette confidentialité doit s'étendre aux échanges entretenus entre la CADA et la partie intervenante dès lors que la réponse à la demande d'information contient une série d'informations précises sur le contenu des documents litigieux. Elle constate que l'accès limité au dossier administratif n'est pas de nature à porter atteinte aux droits de la défense de la requérante ou au caractère contradictoire de la procédure puisque le moyen unique invoqué ne porte pas sur le contenu des documents litigieux mais sur l'exception d'irrecevabilité opposée par la partie adverse. Elle sollicite, dès lors, que les pages 1 à 18 et 29 à 34 de la pièce n° 8 du dossier administratif soient déclarées confidentielles. Elle ajoute que la partie intervenante n'a pas communiqué de note d'observations à la partie adverse dans le cadre de l'examen de la demande d'accès aux documents litigieux, ce qui n'est pas une obligation selon l'article 8<sup>ter</sup> du décret du 30 mars 1995, précité.

Dans son mémoire en réplique, la requérante se réfère à l'article 8<sup>ter</sup> du décret du 30 mars 1995, précité, et estime que le courrier transmis par la partie intervenante, qui lui précisait la raison pour laquelle elle n'avait pas fait droit à sa demande, ne peut s'interpréter que comme une note d'observations quant à sa demande d'accès aux documents administratifs. Elle explique la raison de l'introduction de cette obligation de communication prévue à l'article 8<sup>ter</sup> du décret du 30 mars 1995, précité, et soutient que cette communication ne se limite pas à un document intitulé « note d'observations ». Elle estime que les motifs de non-communication invoqués méconnaissent l'article 8<sup>ter</sup> précité. Selon elle, l'accès limité du dossier administratif porte atteinte à ses droits de la défense et au caractère

contradictoire de la procédure dès lors qu'elle s'est réservée le droit de soulever un moyen pris de la méconnaissance de cette disposition dans l'hypothèse où il ressortirait de l'examen du courrier de la partie intervenante du 18 mars 2020 qu'il aurait dû lui être soumis.

Dans son dernier mémoire, la requérante fait valoir que le refus de lui donner satisfaction ne constitue pas une valeur qui mériterait d'être protégée, à l'instar de la vie privée de particuliers ou de sociétés commerciales, de l'anonymat de témoins ou de la protection de secrets d'État. Elle estime que les pièces en cause sont des documents administratifs auxquels elle a, en principe, un droit subjectif à accéder, conformément à l'article 32 de la Constitution, sauf dans le cas où il existerait un motif de refus formellement prévu par la loi, qui n'a été invoqué en l'espèce ni par la partie adverse ni même par la partie intervenante. Par ailleurs, elle rappelle qu'elle s'est réservé le droit de vérifier, une fois le dossier administratif produit, si les documents que la partie intervenante a adressés à la partie adverse n'auraient pas dû lui être communiqués préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, en application de l'article 8<sup>ter</sup> du décret du 30 mars 1995.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère que l'insistance de la requérante sur ce point confine au détournement ou à l'abus de procédure. Elle souligne que la CADA n'a pu se prononcer sur la validité de ce refus, en raison du retard mis par la requérante à la saisir. Selon elle, la validité de ce motif d'irrecevabilité pour tardiveté est l'objet principal du litige mais le présent recours deviendrait vain, bien entendu, si la requérante obtenait des informations déterminantes quant à sa demande initiale par le biais d'une levée de cette confidentialité. Elle en déduit que la requérante n'a donc pas d'intérêt légitime à contester cette demande de confidentialité partielle d'une pièce du dossier administratif. Elle rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs consacré par l'article 32 de la Constitution comporte des exceptions dans les cas et conditions fixés par une loi, un décret ou une ordonnance. Elle estime qu'il résulte de l'article 3 du décret du 30 mars 1995, précité, que la CADA ne peut exiger la production d'un document administratif qu'une autorité n'entend pas produire que si elle est saisie valablement et notamment dans les délais fixés.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante souligne que ni la recevabilité du recours, ni son fondement ne dépendent, des pages considérées comme confidentielles de la pièce 8 du dossier administratif qu'il n'est, dès lors, pas utile de soumettre intégralement à la contradiction.

## VII.2. *Appréciation*

En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces, même celles qui sont utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

En l'espèce, la pièce dont la confidentialité est demandée est une réponse de l'autorité concernée à une demande d'informations de la CADA. En application de l'article 8<sup>ter</sup> du décret du 30 mars 1995, précité, une entité est tenue de transmettre à cette commission non seulement le document objet de la demande mais également tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement qui ont motivé sa décision de rejet. Comme le relève l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 170/2021 précité, « lorsque l'entité concernée allègue que ceux-ci sont confidentiels, il revient à la Commission d'apprécier la confidentialité invoquée en mettant en balance les exigences du contradictoire et celles des intérêts allégués par l'entité concernée, en vue de soumettre ou au contraire de soustraire ces éléments, documents ou renseignements à la contradiction » (B.2.4.). Il en résulte que la confidentialité de la communication du document objet de la demande et celle des autres éléments de droit ou de fait, documents ou renseignements qui ont motivé la décision de rejet sont essentielles pour permettre à la CADA de remplir sa mission légale. Par ailleurs, le droit au procès équitable de la requérante n'est pas remis en cause par cette confidentialité dès lors que le moyen unique de la requête concerne uniquement la recevabilité du recours devant la CADA.

Par conséquent, la confidentialité des pages 1 à 18 et 29 à 34 de la pièce 8 du dossier administratif est maintenue.

### *VIII. Indemnité de procédure*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

### **PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête en intervention introduite par le CPAS de W■■■■■ est accueillie.

#### **Article 2.**

La décision n° 59 de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne du 6 avril 2020, déclarant irrecevable *ratione temporis* le recours de la requérante, est annulée.

#### **Article 3.**

La confidentialité des pages 1 à 18 et 29 à 34 de la pièce 8 du dossier administratif est maintenue.

#### **Article 4.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre,  
le 12 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,  
Marc Joassart,  
Élisabeth Willemart,  
Caroline Hugé,

Le Greffier,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht