COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

RAPPORT D'ACTIVITES 2007

*****

1. Présentation de la Commission d'accès aux documents administratifs

1.1. Compétences de la CADA

1.1.1. Créée par décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), est un organe chargé de rendre des avis au sujet de demandes contestées d'accès aux documents administratifs.

Ce décret reconnaît en effet à toute personne le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative régionale et d'en recevoir copie. Plus précisément, cela signifie que chacun peut prendre connaissance sur place d'un document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Ce même décret consacre également le droit pour chacun d'obtenir la rectification d'un document administratif qui comporte des informations inexactes ou incomplètes le concernant.

Ainsi, toute personne qui rencontrerait des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu du droit que lui reconnaît le décret du 30 mars 2005 précité peut s'adresser à la CADA afin d'obtenir un avis pour que sa demande soit ensuite éventuellement reconsidérée par l'autorité administrative concernée.

1.1.2. Rationae materiae, la CADA peut être consultée sur le caractère communicable d'un document administratif au sens du décret, soit toute information sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose (article 1er, alinéa 2, 2°, du décret du 30 mars 1995 précité).

En son article 2, le décret du 30 mars 1995 a cependant limité la compétence de la CADA aux matières qui ne sont pas visées par les articles D10 à D20.8 du Livre Ier du Code de l'Environnement.

Autrement dit, la compétence de la CADA est exclue s'agissant de documents administratifs contenant une information environnementale au sens de l'article D11 du Code de l'Environnement, couvrant tant l'environnement proprement dit que le cadre de vie, l'aménagement du territoire ou encore la santé. Dans ces hypothèses, c'est la Commission de recours pour l'accès à l'information en matière d'environnement instituée en exécution du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement qui prend en effet le relais.

1.1.3. Rationae personae, la compétence d'avis de la CADA est fixée par l'article 1er, alinéa 1er, du décret du 30 mars 1995. Cette disposition prévoit que le décret s'applique aux autorités administratives régionales, ainsi qu'aux autorités administratives non régionales dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences régionales, le décret interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

En outre, en ce qui concerne les études, le décret s'applique au Gouvernement et à ses membres. On entend par « étude » tout document écrit contenant des données de quelque nature qu'elles soient, destiné à inspirer, conforter ou orienter la politique régionale dans des matières qui relèvent de sa compétence et commandé par contrat à toute personne physique ou morale. Seule une décision motivée du Gouvernement peut restreindre ou interdire la diffusion d'une telle étude.

Par ailleurs, la publicité de l'administration et la compétence d'avis de la CADA y relative s'applique aux centres publics d'action sociale de la Région wallonne conformément à l'article 31*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale telle que modifiée par le décret du 2 avril 1998.

La compétence d'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs s'étend également aux documents administratifs détenus par les intercommunales wallonnes en vertu des articles L1561-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

1.1.4. Enfin, dans le cadre de l'application tant du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration que du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la Commission d'accès aux documents administratifs peut être consultée par une autorité administrative régionale ou une intercommunale.

1.2. Procédure devant la CADA

1.2.1. En vertu de l'article 8, § 1er, du décret du 30 mars 1995, une demande de reconsidération peut être adressée à l'autorité régionale concernée dès lors que celle-ci n'a pas donné suite à une demande ou a refusé l'accès à un document. En même temps, le requérant demande à la Commission d'émettre un avis.

Le législateur n'a prévu aucun délai endéans lequel les demandes de reconsidération et d'avis doivent être formulées.

Dans les trente jours suivant la réception de la demande d'avis ainsi formulée, la Commission doit rendre son avis et le communiquer au demandeur ainsi qu'à l'autorité administrative régionale concernée par la demande de reconsidération. Le décret prévoit qu'à défaut de communication de l'avis dans le délai prescrit, l'avis de la commission est négligé.

Il appartient ensuite à l'autorité administrative de prendre une décision d'approbation ou de rejet de la demande de reconsidération et ce, dans un délai de quinze jours à dater de la réception de l'avis de la commission ou de l'écoulement du délai endéans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication de la décision dans le délai prévu, l'autorité administrative est censée avoir rejeté la demande.

1.2.2. La procédure est identique lorsqu'il s'agit des demandes d'avis et de reconsidération introduites en vertu du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

1.2.3. Le décret ne contient aucune prescription particulière en matière de procédure ou de délai lorsqu'il s'agit d'une consultation par une autorité administrative régionale.

1.3 Composition et fonctionnement de la CADA

1.3.1. La composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ont été arrêtés par le Gouvernement wallon en date du 9 juillet 1998.

La Commission est composée d'un président et de quatre membres, dont un vice-président, nommés par le Gouvernement pour une durée de trois ans. Ces mandats sont renouvelables une fois.

Le Président est un magistrat ou un magistrat honoraire du rôle francophone.

Deux membres sont nommés parmi les fonctionnaires de la Région ou de personnes morales de droit public qui en dépendent, de rang A3 au moins.

Les deux autres membres ne sont ni fonctionnaires de la Région ni employés par celle-ci ou par une personne morale de droit public qui en dépend. Ils sont diplômés de l'enseignement universitaire et possèdent des connaissances en droit administratif. Le vice-président est désigné parmi eux.

Pour chacun des membres, un suppléant est nommé aux mêmes conditions.

Ont ainsi été désignés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 13juillet 2006 :

- Madame Thérèse BRIGODE, Vice-présidente au tribunal de première instance de Charleroi, Présidente de la CADA ;
- Madame Diane DEOM, professeur à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, Vice-présidente de la CADA ;
- Monsieur Philippe VERSAILLES, avocat ;
- Monsieur Guy VERLAINE, Inspecteur général au Ministère de la Région wallonne ;
- Monsieur Serge GODFROID, Inspecteur général au Ministère de la Région wallonne.

Leurs suppléants sont :

- Madame Marceline TROCLET, juge au tribunal du travail de Charleroi, Présidente suppléante de la CADA ;
- Monsieur David RENDERS, professeur à l'Université Catholique de Louvain, Vice-président suppléant ;
- Monsieur Christophe LEGAST, fonctionnaire à la commune de Daverdisse ;
- Monsieur Daniel THOMAS, Inspecteur général au Ministère de la Région wallonne ;
- Monsieur Pierre-Paul MOUZELARD, Inspecteur général au Ministère de la Région wallonne.

Cet arrêté est entré en vigueur le 23 juillet 2006.

Le secrétariat de la Commission est assuré par un fonctionnaire de niveau 1 du Ministère de la Région wallonne désigné par le Ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

Le secrétariat est situé au Ministère de la Région wallonne, Place de la Wallonie, 1 à 5100 Jambes où siège la Commission lorsqu'elle rend ses avis.

1.3.2. La Commission ne peut délibérer valablement que si la majorité de ses membres est présente. Les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas de partage des voix, la voix du président, ou en cas d'absence de celui-ci, celle du vice-président, est prépondérante.

Il est interdit aux membres d'être présents à la délibération sur des objets auxquels ils ont un intérêt direct soit personnellement, soit comme chargé d'affaires, avant ou après leur nomination, ou auxquels leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct.

Il est en outre interdit aux membres fonctionnaires de la Région wallonne d'être présents à une délibération dont l'objet se rapporte à des dossiers dans la gestion desquels ils sont intervenus ou qui ont été traités dans la direction générale ou la personne morale de droit public à laquelle ils appartiennent.

1.3.3. La Commission a établi son règlement d'ordre intérieur en sa séance du 19 septembre 2002. Le règlement d'ordre intérieur a ensuite été approuvé par le Gouvernement wallon en date du 7 novembre 2002.

2. Avis significatifs rendus par la Commission d'accès aux documents administratifs

1. En date du 13 juin 2006, la Commission s'était prononcée de façon générale quant au caractère communicable d'éléments des statuts administratif et pécuniaire du secrétaire général d'une intercommunale d'incendie.

Il avait été considéré qu'à l'exception de toute information à caractère personnel, les éléments des statuts administratif et pécuniaire du secrétaire général de l'intercommunale concernée devaient être communiqués à la partie demanderesse dès lors qu'ils présentaient un caractère général et impersonnel.

Le requérant, demeuré insatisfait de la communication qui lui avait été faite par l'intercommunale suite à l'avis rendu par la CADA au motif que ladite communication était restée incomplète, a ressaisi la Commission.

C'est ainsi qu'en sa séance du 1er février 2007, la Commission a confirmé son précédent avis du 13 juin 2006 en ajoutant par ailleurs qu'il ne lui appartenait de vérifier ni légalité formelle ni la légalité matérielle des documents transmis.

Plus particulièrement, la Commission a précisé que sont communicables les documents suivants :

- le document relatif à la transmission de la décision prise par le conseil d'administration quant au statut de son (ancien) secrétaire général, à l'autorité de tutelle, ainsi que l'inscription en marge la décision par la Région wallonne ;
- les documents issus de la négociation syndicale et répondant aux exigences du décret ;
- le document relatif à la délibération par laquelle il a été décidé de recourir à l'engagement par contrat de travail, ainsi que les conditions y relatives ;
- tout acte administratif qui octroie des avantages, quelle qu'en soit la nature.

En revanche, la Commission a estimé que le contrat de travail en lui-même n'était pas un document communicable au motif que sa communication porterait atteinte à la vie privée de l'intéressé.

Par ailleurs, la Commission a considéré que lorsque l'autorité administrative constatait qu'un document faisant l'objet de la demande n'existait pas, elle avait l'obligation d'en informer le demandeur.

Enfin, à l'occasion de ce même avis, la Commission a tenu à souligner qu'elle n'avait pas pour mission d'identifier précisément les documents susceptibles de rencontrer la demande et n'était pas non plus compétente pour vérifier l'exécution de ses avis.

2. En date du 21 mars 2007, la Commission a été saisie de la question du caractère communicable de la décision d'attribuer une concession de service public prise une autorité administrative, en l'occurrence le Port autonome du Centre et de l'Ouest.

Elle a conclu au caractère communicable d'une telle décision, aucune exception prévue par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ne pouvant être retenue en l'espèce.

3. Le 27 juin 2007, la CADA a également considéré un arrêté ministériel de retrait d'agrément pris à l'égard d'une société anonyme comme un document communicable avec la nuance qu'a priori il ne constitue pas un document à caractère personnel au sens du décret du 30 mars 1995 et que, partant, sa communication n'est pas subordonnée à la justification d'un intérêt de la part du demandeur.

4. Dans son avis du 23 août 2007, la Commission a rendu un avis concluant que s'agissant d'une demande d'*explications* quant à la hausse des tarifs pratiqués par une intercommunale en matière d'installation des réseaux d'électricité, d'éclairage public et de gaz, elle n'était pas recevable.

5. Enfin, à l'occasion d'une demande de communication d'un dossier relatif à un marché de travaux par appel d'offres général pour l'équipement de la nouvelle cuisine du home d'un CPAS, la CADA a considéré que l'ensemble du dossier devait être communiqué, aucune exception prévue par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ne pouvant être opposée au requérant.

3. Considérations particulières

Les considérations émises dans les précédents rapports restent d'actualité.

Ainsi, la CADA est-elle toujours confrontée à la difficulté, voire à l'impossibilité, de respecter le délai prescrit par l'article 8, § 2, alinéa 2, du décret.

Elle ne dispose en effet que de trente jours à compter de la réception de la demande qui lui est faite pour rendre et communiquer son avis au demandeur et à l'administration concernée.

Ce délai est extrêmement court eu égard à divers éléments parmi lesquels :

- la nécessité pour la Commission de se procurer les documents litigieux et une éventuelle note d'observations auprès des administrations afin de mener à bien la mise en état des dossiers ;

- l'utilité de convoquer une partie à la cause, par exemple pour qu'elle s'exprime clairement sur les motifs de refus de communication ou de rectification ou, s'il s'agit du demandeur, sur l'objet de sa demande. En effet, un dossier, même complet, ne permet pas toujours de cerner avec certitude les circonstances de la cause ;

- le fait que président, membres, et secrétaire de la commission sont tous établis dans des lieux différents, ce qui requiert un certain temps pour la transmission des documents aux membres préalablement à une séance ou pour la signature des actes consécutifs à la séance ;

- enfin, si le nombre de demandes soumises à la commission devait à l'avenir s'accroître, il est évident qu'en raison des obligations professionnelles qui retiennent par ailleurs les membres de la CADA, un groupement des dossiers par séance serait indispensable, ce qui aurait inévitablement pour conséquence que le délai d'instruction de certains dossiers s'en trouverait raccourci.

La sanction d'un non-respect du délai ayant au surplus pour conséquence que l'avis de la CADA doit être négligé, l'objectif poursuivi par le législateur s'en voit considérablement restreint…

De lege ferenda, il serait dès lors opportun de prévoir un délai plus long ou de permettre que moyennant décision motivée, la commission puisse proroger le délai comme c'est d'ailleurs prévu en matière d'accès à l'information en matière d'environnement.

En effet, en vertu de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1993 (article 12), la Commission de recours pour l'accès à l'information en matière d'environnement prend sa décision dans les deux mois qui suivent la réception de la requête et peut, par décision motivée, proroger ce délai ; la ou les prorogations ne pouvant excéder un total de quarante-cinq jours.

La Secrétaire,	La Présidente,
Vinciane REMACLE	Thérèse BRIGODE