CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.605 du 12 janvier 2022

A. 233.839/XV-4764

En cause : **la ville de Liège**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Élisabeth KIEHL et
Éric LEMMENS, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68 2/2
4000 Liège,

contre :

FABRI Sébastien,
ayant élu domicile
avenue Ducpétiaux, 64,
1060 Saint-Gilles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 8 juin 2021, la ville de Liège demande la cassation de « la décision [n° 151] de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne du 3 mai 2021 déclarant le recours de M. Sébastien Fabri fondé et ordonnant à la ville de Liège de lui communiquer deux listes dans un délai de 15 jours à compter de la notification ».

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.443 du 21 juin 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de l'affaire a été déposé.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 19 de l'arrêté royal du 30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 15 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 janvier 2022 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée de trois membres. Le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e^ Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Sébastien Fabri, comparaissant en personne, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit 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.

Par application de l'article 14, alinéa 3, de l'arrêté royal du 30 novembre 2006, précité, le Conseil d'État statue au vu du mémoire ampliatif qui se présente comme un mémoire de synthèse.

III. Exposé des faits

1. Le 25 février 2021, la partie adverse introduit une demande visant l'obtention d'une copie, sous forme électronique, du ou des « inventaires des immeubles inoccupés ou abandonnés ». La partie requérante n'y réserve aucune suite.

2. Le 9 avril 2021, à la suite du recours introduit par la partie adverse devant la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région wallonne (CADA), celle-ci en informe la partie requérante et sollicite la communication des motifs de la décision de refus de communication ainsi que des éventuelles remarques ou observations.

3. Le 23 avril 2021, le directeur général de la partie requérante informe la partie adverse des motifs pour lesquelles elle s'oppose à la demande de publicité.

Le même jour, la partie requérante transmet à la CADA une copie de sa réponse et une copie des fichiers sollicités par la partie adverse.

4. Le 3 mai 2021, la CADA décide que la partie requérante doit communiquer les listes demandées par la partie adverse.

Il s'agit de la décision dont la cassation est demandée. Cette décision fait, par ailleurs, l'objet d'un recours en annulation enrôlé sous le numéro A.233.972/XV-4787, qui est toujours pendant.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts en étant d'avis que le Conseil d'État n'est pas compétent en tant que juge de cassation administrative pour connaître des recours introduits contre les décisions de la partie requérante.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante relève qu'il n'est pas contestable que la décision a été rendue en dernier ressort. Elle soutient que la CADA de la Région wallonne peut être qualifiée de juridiction administrative. Elle souligne que si la CADA ne disposait, à l'origine, que d'une compétence d'avis, 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 lui a octroyé un véritable pouvoir décisionnel et de contrainte. Elle estime qu'il ne peut pas être exclu que la CADA remplisse les critères pour être qualifiée de juridiction administrative puisque cette dernière s'est qualifiée comme telle à l'occasion d'une question préjudicielle adressée, le 27 avril 2020, à la Cour Constitutionnelle.

V.2. Appréciation

Le Conseil d'État, en tant que juge de cassation, n'est compétent pour statuer que sur les recours formés contre des décisions contentieuses rendues par les juridictions administratives en dernier ressort.

Par son arrêt n° 170/2021 du 25 novembre 2021, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit au sujet de la question préjudicielle précitée posée par la CADA:

« 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, § 1er, 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 :

" § 1er. 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 8*bis* à 8*sexies* 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 8*bis* 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 8*ter* 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 8*ter* 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 :

" § 1er. 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 :

" § 1er. 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 1er".

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 décrétal 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 décrétal 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 n'est pas compétent pour casser une décision prise par cette autorité conformément à l'article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

Le recours en cassation est rejeté.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XVe chambre, le 12 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht