

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 109

19 août 2016

Commune – Consultation de nombreux documents à objets multiples –
Demande abusive ou répétée (non) – Document inexistant –
Document à caractère personnel – Avis ou opinion communiqués librement
et à titre confidentiel à l'autorité

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 19 août 2016

Avis n° 109

En cause : Monsieur **X**, domicilié ...

Partie demanderesse,

Contre : La **Commune de Bernissart**, Place de Bernissart, 1 à 7320 Bernissart

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, §§ 1 et 2 ;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, les articles L3231-1 et suivants ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu la demande d'avis datée du 24 juin 2016 et la demande de reconsidération adressée à la partie adverse le même jour ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse par courrier du 4 juillet 2016 ;

Vu les observations et les pièces communiquées par la partie adverse par courrier du 13 juillet 2016 ;

Considérant que la demande initiale, datée du 13 mai 2016, vise la consultation des documents suivants :

1°) « - Plan habitat permanent : état des lieux et rapport d'activités : 2012, 2013 et 2015.

- le procès-verbal du conseil communal du 28/5/2014. Plan habitat permanent actualisé 2014-2019 + pièce(s) jointe(s).

- le procès-verbal du conseil communal du 29/4/2013. Règlement d'ordre intérieur du Camping du Préau + pièce(s) jointe(s).

- le procès-verbal du conseil communal du 21/12/2009. Plan habitat permanent : reconduction de la convention + pièce(s) jointe(s).
- le procès-verbal du conseil communal du 1/7/2009. Boues de dragage et de curage : appel de la décision du tribunal de première instance + pièce(s) jointe(s).
- les procès-verbaux des conseils communaux des 14/11/2007 et 22/10/2007. Règlement-taxe sur la délivrance des documents administratifs + pièce(s) jointe(s).
- le procès-verbal du conseil communal du 14/9/2007 : convention de partenariat avec la région wallonne relative au plan habitat permanent + pièce(s) jointe(s) » ;

2°) ainsi que « l’atlas des chemins et sentiers vicinaux (édition originelle et édition actualisée : Décret du 6/2/2014), le schéma de structure, le plan communal d’aménagement et le rapport urbanistique et environnemental de la Commune de Bernissart » ;

3°) et, enfin, « [c]oncernant les jardins du Préau [...] la lettre que Monsieur [...] vous a envoyée » ;

Considérant que, par courrier du 13 juin 2016, le collège communal a refusé la demande de consultation formulée par la partie demanderesse ;

Considérant que ce refus est justifié par le fait que la partie demanderesse a « pris l’habitude de solliciter l’accès à un important volume de documents » et qu’elle a déjà, il y a quinze jours, « passé deux journées dans les locaux de l’Administration communale afin de consulter de nombreux documents [...], représentant plusieurs centaines de pages » ; que la partie adverse a cru « que cette demande serait exceptionnelle », alors que la demande du 13 mai 2016 concerne à nouveau un volume important de documents ;

Considérant que la partie adverse souligne que « nous devons préparer les documents soumis à consultation, vérifier le nombre de feuilles qui vous sont données à votre arrivée et les répertorier à votre départ, ce qui est impossible, sauf à titre exceptionnel, dans la mesure où nous ne disposons pas du personnel suffisant pour réaliser cette mission » ; qu’elle conclut que, dans la mesure où cette demande « aboutit à paralyser le fonctionnement de la Commune de Bernissart », la manière dont la partie demanderesse désire exercer son droit de consulter les documents administratifs est « manifestement abusive », dès lors qu’elle « dépasse les limites de l’exercice de ce droit pour une personne normalement prudente et diligente » ;

Considérant que la partie adverse insiste sur le temps qu’il faut à ses services administratifs pour retrouver, rassembler et scanner l’ensemble des documents sollicités ; qu’elle ignore comment la Commune pourrait faire si plusieurs citoyens se comportaient de la sorte, indiquant que le nombre de pages demandées s’élève à plus de 700 pages ; qu’accéder à pareille demande risque de créer un précédent et de perturber le fonctionnement des services communaux ;

Considérant que la partie adverse souligne que :

- certains documents sont devenus obsolètes ou n'existent pas ;
- les demandes d' « annexes », sans préciser lesquelles, ne permettent pas de déterminer ce qui est demandé, certains dossiers ayant de nombreuses annexes ;
- que la demande relative au courrier des jardiniers du Préau est un document à caractère personnel comportant des jugements de valeur envers des personnes identifiables et dont la divulgation pourrait leur causer préjudice, dans le cadre d'un conflit avec la partie adverse ;

Considérant, pour le surplus, que la partie adverse a communiqué à la Commission une grande partie des documents sollicités, et qu'elle a indiqué dans un tableau, pour chaque document sollicité, le nombre de pages concernées et fourni des explications quant à son existence, son obsolescence, la difficulté de déterminer ce qui est demandé ou les raisons d'un éventuel refus de communication à la partie demanderesse ;

Considérant qu'en vertu de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3^o, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, l'autorité administrative communale peut rejeter une demande de consultation d'un document administratif dans la mesure où la demande est « manifestement abusive ou répétée » ;

Considérant que la possibilité de refuser l'accès à un document administratif en raison d'une demande manifestement abusive se fonde sur l'objectif d' « éviter que la publicité devienne inopérante »¹, le refus de l'autorité administrative n'intervenant que lorsque celle-ci est « d'avis que dans le cas concret, toujours après avoir effectué la balance des intérêts concernés, la publicité ne doit pas avoir lieu »² ;

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires du décret wallon du 26 avril 2012, qui a inséré les mots « ou répétée » dans l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3^o, précité, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, qu'une demande peut être abusive sans être répétée et qu'une demande répétée peut viser, entre autres hypothèses, le cas d'une personne qui redemande quelque chose qui n'est pas abusif, mais auquel une réponse a été donnée³ ; que si la répétition d'une demande ne s'identifie pas à son caractère abusif, elle peut en constituer un indice parmi d'autres ;

Considérant qu'une demande de consultation d'une quantité importante de documents administratifs, que ce soit en volume de pages ou en nombre de pièces, ne signifie pas nécessairement que la demande soit manifestement abusive ; que le temps exigé de l'autorité administrative pour rechercher ces documents et les mettre à la disposition du citoyen relève des missions d'intérêt général de cette autorité administrative, telles qu'elles ont été définies par les législations relatives à l'accès aux documents administratifs, en application de l'article 32 de la Constitution ;

Considérant que la demande de consultation ne peut, à ce stade, être considérée comme manifestement abusive ou répétée ; qu'il appartient à la partie demanderesse de veiller à exercer son droit d'accès aux documents administratifs de manière raisonnable, afin de ne pas induire une charge qui serait disproportionnée par rapport au souci de garantir au citoyen un droit à la transparence

¹ *Doc. parl.*, Chambre, s.o. 1992-1993, n° 1112/1, p. 19.

² *Ibid.*, p. 17.

³ *Doc. parl.*, Parl. W., 2011-2012, n° 567/10, p. 43.

administrative et qui risque, partant, de perturber le fonctionnement de la commune et de porter atteinte aux droits des autres citoyens ;

1°) En ce qui concerne les plans habitat permanent et les procès-verbaux du conseil communal

Considérant que la demande vise les plans habitat permanent de trois années ainsi que sept procès-verbaux du conseil communal, datés avec précision ; que la recherche de ces pièces, archivées, et leur consultation par la partie demanderesse ne sont pas de nature à perturber outre mesure le fonctionnement des services communaux ;

Considérant, pour le surplus, que, les « pièce(s) jointe(s) » sollicitées ne peuvent concerner que l'objet des procès-verbaux sollicités, tel qu'il est explicité par la partie demanderesse ; que ces documents administratifs peuvent en principe être consultés, sous réserve des exceptions légales ; que la circonstance qu'un document administratif soit devenu obsolète n'empêche pas sa consultation ;

2°) En ce qui concerne l'atlas des chemins et sentiers vicinaux et autres documents

Considérant que l'atlas des chemins et sentiers vicinaux constitue un document administratif accessible à la partie demanderesse ; que la circonstance qu'il ne puisse, en raison de son format, être scanné n'empêche pas sa consultation ;

Considérant que les articles 49 à 53 du décret wallon du 6 février 2014 « relatif à la voirie communale », qui prévoient la création d'un futur atlas des voiries communales, sous une forme numérique et actualisée, n'entreront en vigueur qu'à une date déterminée par le Gouvernement wallon ; que la demande portant sur une édition actualisée de l'atlas des sentiers et chemins vicinaux vise dès lors un document inexistant ;

Considérant que, pour le surplus, si la demande porte sur des documents inexistant, l'autorité administrative peut l'expliquer à la partie demanderesse ;

3°) En ce qui concerne le courrier sollicité

Considérant que la partie adverse estime que le courrier sollicité est un document à caractère personnel ;

Considérant que l'article L3231-1, alinéa 2, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation soumet la consultation des documents à caractère personnel à la justification d'un intérêt ;

Considérant que le document à caractère personnel est défini comme étant un document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ;

Considérant que le courrier de Monsieur [...] adressé au Bourgmestre, dont la partie adverse est en possession, constitue un document administratif au sens de l'article L3231-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ; qu'en l'espèce, ce courrier présente un caractère personnel et suppose que la partie demanderesse justifie d'un intérêt ; que cet intérêt ressort manifestement du contenu du courrier sollicité dans lequel il est nommément cité parmi les jardiniers concernés ;

Considérant qu'en l'espèce, le courrier sollicité comporte une opinion et des considérations personnelles communiquées à la commune de manière volontaire et confidentielle ; qu'en effet, il peut être déduit d'un tel courrier adressé personnellement au Bourgmestre sous le sceau de la confiance et des termes utilisés, le souhait de son auteur de ne pas révéler publiquement tous les propos exposés ;

Considérant que la Commission d'accès aux documents administratifs est par conséquent d'avis que, dans le cas d'espèce, le courrier sollicité constitue un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 2^o, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ;

Considérant toutefois que cette exception ne couvre pas les simples faits ou constats exprimés dans le même document ; que, conformément à l'article L3231-3, alinéa 2, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, la partie adverse doit limiter la consultation et la communication du courrier sollicité en veillant à occulter les informations susceptibles de porter atteinte à la confidentialité protégée par l'exception précitée ;

La Commission rend l'avis suivant :

Les documents sollicités par la partie demanderesse doivent, s'ils existent et dans la mesure où ils sont identifiables, lui être communiqués, sous réserve des exceptions légales, et, en ce qui concerne le courrier sollicité, moyennant l'occultation des passages confidentiels.

Ainsi délibéré le 19 août 2016 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames ROSOUX, Présidente suppléante et rapporteur, et GRAVAR, membre effective, et de Monsieur DE BROUX, membre effectif et vice-président.

La Secrétaire,

La Présidente suppléante,

F. JOURETZ

G. ROSOUX