

# COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

*Section publicité de l'administration*

**AVIS n° 113**

19 septembre 2016

Commune – Projet d'acte juridique – Décisions du Collège communal –  
Document inachevé ou incomplet - Avis ou opinions communiqués à titre  
confidentiel à l'autorité – Communication

RÉGION WALLONNE

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 19 septembre 2016

Avis n° 113

En cause : Monsieur X, domicilié ...

Représenté par ...

*Partie demanderesse,*

Contre : La commune de Nassogne, dont les bureaux sont sis à 6950 Nassogne, Place communale 1,

*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 ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L3231-5 ;

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 23 août 2016 ;

Vu la demande de reconsidération adressée le même jour à la partie adverse ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse le 29 août 2016 ;

Vu le dossier de la partie adverse communiqué le 7 septembre 2016 ;

Considérant que la demande initiale du 15 juillet 2016 de la partie demanderesse porte sur la communication sous forme de copie, d'une part, du « *projet de contrat de gestion* » relatif au projet Nassonia et, d'autre part, de « *toute correspondance échangée avec les responsables communaux à propos du projet Nassonia et des décisions prises – apparemment le 4 juillet dernier – par le collège à ce propos* ».

Considérant que, par la décision du 8 août 2016 qui fait l'objet du présent avis, la partie adverse répond que :

- la commune ne dispose pas d'un projet de contrat de gestion ;
- il existe un projet de bail emphytéotique qui, conformément à l'article L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° et 2°, du CDLD, est un projet contenant des avis et opinions d'un tiers et communiqué à titre confidentiel,
- il en va de même de la correspondance ;
- aucune décision n'a été prise par le collège communal le 4 juillet 2016;

Considérant que le dossier administratif de la partie adverse contient une convention préparatoire à laquelle est annexée un projet de bail emphytéotique ; qu'il s'agit d'un document administratif au sens du CDLD ;

Considérant que l'article L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, du CDLD, prévoit que

*« l'autorité administrative provinciale ou communale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande:*

*1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ;*

*2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ;».*

Considérant qu'en l'espèce, le document a été signé par les autorités communales de sorte qu'il doit être considéré comme un document achevé et complet et ce, même si le document est encore susceptible de modification dans le cadre du processus de décisions de l'administration <sup>1</sup>; que l'exception prévue à l'art. L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, 1° du CDLD doit dès lors être rejetée ;

Considérant que l'exception prévue à l'art. L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, 2° du CDLD est facultative, et soumise à des conditions strictes ; que selon une jurisprudence constante de la CADA fédérale, en particulier :

- seuls des avis ou opinions peuvent être pris en considération, à l'exception de simples faits ou constats ;
- l'avis ou l'opinion doit avoir été communiqué spontanément, librement à l'autorité administrative, en l'absence de toute obligation légale ;
- l'avis ou l'opinion est communiqué, de manière expresse, sous le sceau de la confidentialité, à l'autorité administrative ; la mention de ce caractère confidentiel doit être concomitante à la communication de l'avis ou de l'opinion ;

---

<sup>1</sup> Voy. V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Larcier, 2014, p. 171, note de bas de page n° 245.

- l'avis ou l'opinion émane de tiers, à l'exclusion donc des fonctionnaires ou préposés de l'autorité administrative<sup>2</sup>.

Considérant qu'un projet d'acte juridique, comme en l'espèce, ne peut être qualifié d'avis ou d'opinion ; qu'en outre le document demandé, signé par le collège, ne peut plus être considéré comme émanant d'un tiers ;

Considérant que les exceptions invoquées ne sont donc pas fondées et que la convention préparatoire, ainsi que son annexe, doit être communiquée ;

En ce qui concerne le second objet de la demande, à savoir « *toute correspondance échangée avec les responsables communaux à propos du projet Nassonia et des décisions prises – apparemment le 4 juillet dernier – par le collège à ce propos* », il ressort du dossier que des décisions ont été prises par le collège communal, notamment à la séance du 4 juillet 2016, en ce qui concerne le projet en question ;

Considérant que, dans la mesure où ces documents constituent des décisions de l'autorité, ils ne peuvent ni constituer un document inachevé ou incomplet, ni être qualifiés de projet contenant des avis et opinions communiqués à titre confidentiel à l'autorité ; que ces documents doivent être communiqués ;

Considérant qu'en ce qui concerne la correspondance échangée, le dossier administratif communiqué à la Commission ne contient pas cette correspondance ; que la Commission est donc dans l'impossibilité d'examiner l'applicabilité des exceptions légales au principe de publicité de l'administration ; qu'il appartiendra à la partie adverse d'examiner ces exceptions ; considérant que, dans ce cadre, la partie adverse envisagera ces exceptions en tenant compte de ce que toute limite à la publicité de l'administration est de stricte interprétation, dès lors qu'elle restreint la portée d'un droit fondamental prévu par l'article 32 de la Constitution ;

**La Commission rend l'avis suivant :**

Les documents demandés doivent être communiqués à la partie demanderesse, sous réserve de l'applicabilité des exceptions légales en ce qui concerne la correspondance demandée.

Ainsi délibéré le 19 septembre 2016 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et GRAVAR, membre effective, et de Messieurs DE BROUX, vice-président, et LEVAUX, membre suppléant et rapporteur.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS

---

<sup>2</sup> Voy. les nombreuses références aux avis de la CADA fédérale sur ce point dans V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Larcier, 2014, p. 171-172, et également l'avis n° 111 du 19/08/2016 de la CADA.