

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n°122

6 mars 2017

SPW – Pouvoirs locaux – Consultation – Vente d'un bien immeuble –
Consultation d'un document administratif - Explication au sujet d'un document
administratif - Communication sous forme de copie – Demande abusive –
Modalités de la demande – Délai de réponse de l'autorité administrative
régionale – Modalités de la consultation et de la communication– Secret des
délibérations du gouvernement – Confidentialité des documents communiqués
(non)

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 6 mars 2017

Avis n°122

Consultation du Service public Wallonie
Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, § 3 ;

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 du 14 février 2017 émanant de la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale ;

Vu l'accusé de réception adressé le même jour au demandeur ;

Vu l'avis n° 106 rendu par la présente Commission le 27 juin 2016 ;

Considérant que l'autorité administrative régionale rencontre des difficultés dans la mise en œuvre concrète de l'avis n° 106 rendu par la Commission le 27 juin 2016 ; que cet avis concernait la communication d'un dossier de pièces relatif à la vente de la « Maison près la Tour » sise dans la Ville de Huy ; que l'autorité administrative régionale a seulement communiqué la partie du dossier dont elle estimait que le demandeur originaire n'avait pas connaissance ; que le demandeur originaire souhaite consulter le dossier dans son intégralité ; que la Commission est consultée pour vérifier la légalité et les modalités de cette demande ;

Considérant, à cette occasion, que l'autorité administrative régionale formule huit questions pratiques de portée plus générale, reproduites ci-après, et auxquelles le présent avis entend répondre ;

La Commission rend l'avis suivant :

I. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'avis n° 106 de la Commission daté du 27 juin 2016

Sur le caractère abusif de la demande

L'avis précité de la Commission recommandait à l'autorité administrative régionale la communication de l'ensemble du dossier de pièces relatif à la vente de la « Maison près la Tour » sise dans la Ville de Huy, sous réserve des exceptions visées à l'article 6 du décret wallon du 30 mars 1995.

Eu égard, semble-t-il, au volume du dossier, d'une part, et à la nécessité d'occulter une série d'informations relevant de la vie privée, l'autorité administrative régionale n'a à ce jour transmis au demandeur originaire, par courrier du 18 janvier 2017, que la partie du dossier dont elle estimait que le demandeur originaire n'avait pas connaissance, étant entendu que le demandeur originaire avait également reçu communication, par courrier du 8 juin 2016, de l'inventaire des pièces en possession de l'autorité administrative régionale.

Dans cette mesure, il appartient à l'autorité administrative régionale d'établir, dans sa réponse à la demande de consultation, que les pièces de son dossier qui n'ont pas été communiquées sont déjà en possession du demandeur originaire ; et, à cette condition, l'autorité administrative régionale peut considérer que la demande est abusive, puisqu'elle porte sur des documents auxquels le demandeur a déjà accès (voy. dans le même sens l'avis n° 61 de la Commission, daté du 6 janvier 2014).

Dans la mesure où l'autorité administrative régionale conserve un doute sur la possession des pièces par le demandeur originaire, ou sur la similitude entre les pièces possédées par le demandeur originaire et par l'administration, elle ne peut en revanche pas considérer la demande comme abusive, et doit donner suite à la demande de consultation du dossier.

A cet égard, le fait qu'un agent doive passer plusieurs heures à relire de nombreux documents afin de supprimer toutes les informations à caractère personnel ne suffit pas à rendre la demande abusive. Pour être abusif, il faut que ce travail mette en péril le bon fonctionnement de l'autorité administrative régionale, et il faut l'établir de manière concrète, en indiquant notamment le nombre de pages à traiter et le temps nécessaire pour ce faire. Vu l'étendue limitée du présent dossier, composé d'environ 25 documents parfaitement identifiés (dont certains sont, certes, volumineux, mais dont d'autres ont déjà été communiqués), la demande ne pourrait pas mettre en péril le fonctionnement de l'administration.

Sur le délai de réponse de l'administration

L'autorité administrative régionale se demande encore dans quel délai elle doit répondre aux demandes réitérées du demandeur originaire.

A la suite de l'avis n° 106 de la Commission du 27 juin 2016, et après divers échanges de courrier, le demandeur originaire a rappelé sa demande de communication des pièces du dossier le 14 novembre 2016. L'autorité administrative régionale a répondu à cette demande par la communication partielle du dossier le 18 janvier 2017. Il n'est dès lors plus possible de considérer l'éventuel retard de la réponse comme un rejet de la demande.

Par courrier du 25 janvier 2017, le demandeur originaire demande de pouvoir consulter l'intégralité du dossier. Tenant compte des échanges précédents, il y a lieu de considérer ce courrier comme une nouvelle demande portant sur la seule consultation (et non plus la communication) des pièces non encore communiquées.

L'article 6, §5 du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative régionale communique les motifs de son rejet ou de l'ajournement de la demande dans un délai de 30 jours. A défaut de quoi, la demande est réputée avoir été rejetée. En l'espèce, il aurait donc fallu communiquer au demandeur originaire, au plus tard le 24 février 2017, les motifs d'un ajournement de votre réponse, justifiée par la consultation de la Commission d'accès aux documents administratifs – ce qui a peut-être été fait. Cet ajournement ne peut cependant dépasser 15 jours, et votre administration est donc tenue de communiquer une éventuelle décision motivée de rejet de la demande de consultation au plus tard le lundi 13 mars 2017.

II. En ce qui concerne les questions de portée générale

1. Lorsqu'elle reçoit une demande de transmission/de consultation de pièces, l'Administration peut-elle décider de la manière dont il y sera répondu, c'est-à-dire, soit d'envoyer copie des pièces sollicitées à l'adresse du demandeur soit de permettre l'accès au dossier dans les bureaux de l'Administration ou au contraire, doit-elle respecter, stricto sensu, la volonté du demandeur reprise dans son courrier ?

L'article 4, §1^{er} du décret wallon du 30 mars 1995 prévoit que « chacun, selon les conditions prévues par le présent décret, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie, selon les modalités arrêtées par le Gouvernement ». Selon le §2 du même article, « La délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Gouvernement. Le montant de cette rétribution ne peut être supérieur au prix coûtant ».

Ce droit a été précisé par l'arrêté du gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant les modèles de documents à utiliser et le montant de la rétribution à réclamer en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration. Les articles 2 et 3 de cet arrêté fixent le montant de la rétribution qui peut être réclamée au demandeur. L'article 2, alinéa 2 précise que « Les frais d'envoi sont pris en considération pour le calcul de ce montant lorsque le demandeur sollicite l'envoi du document administratif ».

Il résulte de ces dispositions que l'Administration doit respecter la volonté du demandeur de consulter un document sur place, et/ou d'obtenir des explications à son sujet, et/ou d'en recevoir communication sous forme de copie sur place ou par courrier. Cela ne prive pas l'Administration d'essayer de privilégier une modalité plutôt qu'une autre, pour des motifs propres au document concerné, mais elle ne peut pas contraindre le demandeur à suivre une modalité plutôt qu'une autre.

En d'autres termes, si un demandeur exige l'envoi d'une copie d'un ou plusieurs documents administratifs par courrier, cette demande doit être satisfaite, étant entendu que les frais d'envoi des documents sont à la charge du demandeur, et s'ajoutent aux frais de copie.

2. Le demandeur peut-il fixer d'initiative un jour et une heure de consultation du dossier dans les bureaux de l'Administration ?

Les modèles de documents prévus par l'arrêté précité du 9 juillet 1998 prévoient notamment les formules suivantes :

« 1. Le ou les documents demandés pourront être consultés sur place gratuitement à partir du (X)... (date) auprès de la Direction (X)... (adresse) les (X)... (jours et heures).

2. Vous pouvez consulter sur place le ou les documents demandés en prenant rendez-vous auprès de Monsieur/Madame (X)... (coordonnées) ».

Il s'ensuit que le demandeur ne peut pas fixer d'initiative un jour et une heure de consultation du dossier, et que l'Administration est libre de proposer elle-même l'horaire de consultation. L'Administration ne pourrait cependant abuser de son droit en fixant des horaires déraisonnables ou qui entraveraient la consultation effective d'un dossier (par exemple en ne prévoyant qu'une heure de consultation par jour pour un dossier qui nécessiterait par nature plusieurs heures de consultation).

3. Le demandeur peut-il imposer la présence d'un huissier de justice (en vue vraisemblablement de la rédaction d'un procès-verbal de constat) ou d'un représentant de la presse locale lors de la consultation du dossier dans les bureaux de l'Administration ?

Le droit de consultation d'un dossier est prévu pour « chacun », selon l'article 4 du décret du 30 mars 1995. Il s'ensuit que la qualité d'huissier ou de journaliste ne pourrait empêcher de manière générale l'accès à un document administratif considéré comme consultable.

Selon l'article 4, §1^{er}, al. 2, « Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ». Par ailleurs, certains documents peuvent être relatifs à la vie privée du demandeur, et ne sont dans ce cas consultables que par le seul demandeur.

Dans ces deux hypothèses uniquement, le demandeur intéressé ou concerné ne pourrait pas se faire accompagner d'une autre personne si elle n'était pas également intéressée, concernée ou mandatée à cet effet.

4. La demande de transmission/consultation de pièces doit-elle être adressée au Ministre exerçant la tutelle ou peut-elle uniquement être adressée à l'Administration régionale, généralement, en possession de l'ensemble des pièces relatives au dossier ?

L'article 5 du décret du 30 mars 1995 prévoit que la demande doit être adressée à l'autorité administrative régionale compétente. Il s'ensuit que la demande pourrait être adressée directement à l'Administration régionale, voire même à un siège décentralisé de celle-ci. En revanche, seul le Ministre ou, le cas échéant, son délégué peut prendre la décision d'accès au document demandé ou de rejet de la demande.

5. La demande doit-elle être obligatoirement adressée par courrier ou peut-elle être transmise par mail ?

L'article 5 du décret du 30 mars 1995 prévoit que la demande doit être adressée par écrit. Il s'ensuit que la demande peut être adressée aussi bien par courrier, par courrier électronique, par courrier recommandé, par lettre manuscrite déposée directement dans les services d'une administration ou par toute autre forme de communication écrite.

6. Que recouvre la notion d'explication reprise à l'article 4 du Décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ? Cette notion implique-t-elle que l'Administration doit se justifier sur la manière dont les dossiers sont instruits ?

Le droit d'obtenir des explications au sujet d'un document administratif, expressément prévu à l'article 4 du décret du 30 mars 1995, est une des modalités de la publicité passive prévue par toutes les législations relatives à la publicité de l'administration.

Selon les travaux préparatoires de la loi fédérale, ce droit d'explication s'impose car « dans la plupart des cas, la publicité sans explications resterait lettre morte en raison du caractère administratif du langage utilisé ou de la technicité des documents » (*Doc.parl.*, Chambre, sess. 1992-1993, n° 1112/1, p. 14).

Selon la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs, « le droit d'explication comprend seulement la possibilité pour le demandeur d'obtenir des informations dans un langage compréhensible au sujet du contenu d'un texte existant et se limite à cela » (avis n° 2014/64 du 28 juillet 2014). Elle précise par ailleurs que toute question (et donc toute demande d'explication) doit porter sur un document existant, et dont l'information est matérialisée sur un support (avis n° 2014/48 du 2 juin 2014).

La Commission régionale d'accès à l'information environnementale (CRAIE) précise ces avis en rejetant systématiquement les demandes d'explication lorsque « la réponse à ces demandes d'explications ou de précisions implique l'établissement d'un document nouveau » (décisions de la CRAIE n° 609 du 11 juin 2013, et n° 629 du 8 novembre 2013). L'information doit donc préexister à l'explication, et l'autorité peut donc légitimement rejeter « les demandes qui impliqueraient un réel travail de consolidation, d'analyse ou d'interprétation de données de la part de l'autorité publique qui en est saisie » (M. Delnoy, R. Smal, « La publicité de l'information en matière environnementale », dans V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 280-281, et les nombreuses références citées).

Il s'ensuit que les explications qui doivent être données par les autorités administratives régionales se limitent strictement au contenu du document demandé, et ne devraient porter que sur l'explication des termes administratifs, juridiques ou techniques utilisés dans ce document. Il est néanmoins possible que, dans ce cadre, des étapes de l'instruction du dossier doivent parfois être expliquées¹.

En revanche, il n'y a pas lieu de répondre aux explications qui conduiraient l'administration à devoir élaborer un nouveau document. En ce sens, dans le dossier qui a donné lieu au présent avis, le demandeur originaire a également exigé de l'administration qu'elle dresse elle-même un inventaire des documents communiqués. Un tel inventaire serait un document nouveau, inexistant, et ne pouvant entrer dans la catégorie des « explications » auxquelles a droit un demandeur. L'administration n'est donc pas tenue de dresser un tel inventaire.

¹ On peut penser par exemple à la présence, dans le document, du nom d'une institution ou d'un organe consultatif. L'administration serait alors tenue d'expliquer quel est cette institution ou cet organe et, sans doute, quel a été son rôle dans l'élaboration du document.

7. Lorsqu'un demandeur sollicite la transmission d'une note qui a été adressée au Ministre de tutelle par l'Administration mais dont ce dernier n'a pas encore pris connaissance, le délai de tutelle étant toujours en cours, l'Administration peut-elle refuser temporairement – jusqu'à l'expiration du délai de tutelle – la transmission de celle-ci notamment afin de réserver la « primeur » de la note au Ministre de tutelle et de préserver le « secret de l'instruction » jusqu'au jour de la décision ministérielle ?

Selon la formulation de la question, il est vraisemblable que toute « note qui a été adressée au Ministre de tutelle par l'Administration » soit un document administratif, au sens du décret du 30 mars 1995, même si cette qualification devra être vérifiée au cas par cas.

Le refus de communication d'un document administratif devra donc nécessairement s'appuyer sur un des motifs d'exception prévu à l'article 6 du décret, et ce quel que soit le moment de la demande (avant ou après la communication de la note au Ministre).

D'une part, l'article 6, §3, 1° du décret permet de rejeter une demande d'accès lorsqu'elle « concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet ». L'Administration doit démontrer concrètement le caractère inachevé ou incomplet du document.

D'autre part, l'article 6, §2, 3° du décret permet de rejeter une demande d'accès lorsque la publicité porte atteinte « au secret des délibérations du Gouvernement ». En ce sens, le Conseil d'Etat a récemment jugé que « Les communications internes et les messages échangés entre le cabinet du ministre et l'administration sont des documents qui sont couverts par le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif régional et qui figurent au nombre des documents que l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration permet de soustraire à la publicité » (C.E., arrêt n° 223.260 du 24 avril 2013, *Commune d'Auderghem*). En vue de respecter cette exception, il convient néanmoins de démontrer concrètement que la diffusion de la note révélerait des opinions et prises de position des parties impliquées dans le processus de décision ou que cette diffusion risquerait de paralyser le processus de discussion politique.

En synthèse, la Commission estime que la divulgation d'une note de l'administration ayant pour objectif d'éclairer ou d'orienter la décision politique, avant sa communication au ministre, et donc avant la prise de décision, peut porter atteinte au secret des délibérations, au sens de l'article 6, §2, 3° du décret. En revanche, il n'est pas impossible qu'après la prise de décision, cette atteinte disparaisse ou s'amenuise. En toute hypothèse, il faut à chaque fois procéder à une appréciation au cas par cas (dans le même sens : *Doc.parl.*, Chambre, sess. 1992-1993, n° 1112/1, p. 16).

8. L'Administration peut-elle inviter le demandeur à s'engager par écrit à ne pas divulguer les documents lui communiqués ?

Le décret du 30 mars 1995 ne prévoit aucune circonstance dans laquelle l'autorité administrative régionale pourrait conditionner l'accès aux documents administratifs à un engagement de confidentialité de la part du demandeur.

En toute hypothèse, la confidentialité des documents devrait reposer sur un des motifs évoqués à l'article 6 du décret. Or, les documents confidentiels ne peuvent pas être communiqués au demandeur, sauf si l'intérêt de la publicité l'emporte sur cette confidentialité. Dans ce cas, l'intérêt de la publicité est évalué par rapport à l'ensemble des citoyens, et non seulement par rapport au seul

intérêt du demandeur. Il n'est donc pas possible d'imposer au demandeur la confidentialité des documents auxquels il a accès.

Ainsi délibéré le 6 mars 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et DREZE, membre effective, et de Messieurs DE BROUX, vice-président et rapporteur, et LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS