

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 187

16 avril 2018

Commune – Comptes et budgets – Annexes – Rapport du directeur financier –
Document inachevé ou incomplet (non) - Communication sous forme de copie –
Communication (sauf exceptions)

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 16 avril 2018

Avis n° 187

En cause : Monsieur X, ...

Partie demanderesse,

Contre : Commune de Florenville, Rue du Château, 5 à 6820 Florenville,

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^{er} ;

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 16 mars 2018 ;

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 20 mars 2018 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 28 mars 2018.

Objet et recevabilité de la demande

La demande initiale du 10 février 2018 porte sur la communication des documents suivants :

- « - Une copie des budgets communaux 2016-2017-2018 accompagnés des annexes imposées par la circulaire budgétaire de l'année correspondante
- Une copie des comptes communaux 2016-2017 (comptes budgétaires, bilans, comptes de résultat) accompagnés des annexes prévues par le CDLD

- Le rapport annuel du directeur financier prévu par l'article 1124-40 §4 du CDLD des années 2016 et 2017 ».

Par courriel du 22 mars 2018, la partie demanderesse indique avoir reçu une réponse de la partie adverse, en date du 19 mars 2018, et précise que, dès novembre 2017, elle s'est renseignée sur la procédure de consultation des budgets et comptes de la commune et qu'elle a pu consulter les tableaux budgétaires, dans les locaux de l'administration communale, mais n'a pas pu en obtenir une copie. **Sa demande porte dès lors sur la délivrance d'une copie des documents sollicités.**

La demande est recevable au regard des éléments figurant dans le dossier.

Les documents sollicités sont des documents administratifs au sens de l'article L3211-3, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), qui définit le document administratif comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose ».

Les documents sollicités

Il ressort du courrier en réponse du 19 mars 2018 de la partie adverse adressé à la partie demanderesse que « les budgets et comptes sollicités sont consultables en commune et cette consultation pourra être organisée au préalable ». La partie adverse invite dès lors la partie demanderesse à prendre contact avec la directrice générale « en vue de l'organisation de cette consultation et des explications à fournir par les agents administratifs à vos questions complémentaires éventuelles ».

En ce qui concerne les annexes à ces différents documents, et notamment le rapport du directeur financier, la partie adverse indique que « même si celui-ci commente son rapport en séance publique, ces pièces relèvent de la consultation des conseillers communaux. De plus, celles-ci comportant des informations qui peuvent concerner des renseignements à caractère personnel, il ne nous semble pas opportun qu'elles puissent être consultables par un simple demandeur ». Pour le surplus, la partie adverse indique, en ce qui concerne la publication des budgets et comptes communaux sur le site internet communal, qu'une réflexion est actuellement en cours afin de moderniser le site et que cet aspect de l'open data sera examiné pour l'avenir.

Il ressort par ailleurs du courriel en réponse du 28 mars 2018 de la partie adverse adressé à la Commission que le collège communal a examiné la présente demande en sa séance du 27 mars 2018, a marqué son accord sur la transmission à la Commission des documents sollicités mais a réitéré sa réserve quant à la communication de certaines annexes contenant des informations à caractère personnel.

L'extrait de la séance mentionne :

« Pour votre complète information, le compte 2017 ne peut être transmis à votre attention dans la mesure où celui-ci n'a pas encore été présenté au Conseil communal. Conformément à l'Article L1313-1 du CDLD, la consultation par quiconque est annoncée par voie d'affiches aux valves communales.

Précision également à vous apporter : la réserve du collège (séance du 27.03.2018) quant aux informations à caractère personnel, notamment en ce qui concerne le compte communal, est fondée sur l'analyse du Directeur financier quant à la communication de certaines annexes qui sont les droits

constatés restant à percevoir, la justification des non-valeurs et la justification des comptes généraux par les comptes particuliers ».

1. En ce qui concerne la communication sous forme de copie

L'article L3231-1, § 1^{er}, du CDLD prévoit que «chacun, selon les conditions prévues par le présent livre, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie ». L'article L3231-9 du CDLD dispose : « La délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Conseil provincial ou communal. Les rétributions éventuellement demandées pour la délivrance de la copie ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant ».

Il résulte de ces dispositions que, ainsi que la Commission l'a considéré dans son avis n° 122 du 6 mars 2017, l'autorité communale doit respecter la volonté du demandeur de consulter un document sur place, et/ou d'obtenir des explications son sujet, et/ou d'en recevoir communication sous forme de copie. Cela ne prive pas l'autorité communale 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 de suivre une modalité plutôt qu'une autre.

Par ailleurs, l'article L3231-1 du CDLD prévoit que le droit d'accès à un document administratif emporte celui d'en recevoir communication sous forme de copie, n'excluant pas la communication par la voie électronique¹.

2. En ce qui concerne les comptes et budgets

L'article L1312-1 du CDLD dispose : « Le collège communal arrête chaque année le compte budgétaire provisoire de l'exercice précédent. [...] Le compte budgétaire provisoire reprend la situation des droits constatés nets, des engagements et des imputations comptabilisés au 31 décembre. Le conseil communal arrête chaque année les comptes annuels de l'exercice précédent [...] Ces comptes annuels comprennent le compte budgétaire, le compte de résultats et le bilan. **Le rapport visé à l'article L1122-23 est joint aux comptes ainsi que la liste des adjudicataires de marchés de travaux de fournitures ou de services pour lesquels le conseil communal a choisi le mode de passation et a fixé les conditions** ».

L'article L1312-2 du CDLD dispose : « Le collège communal arrête chaque année le projet de budget initial des dépenses et des recettes de la commune pour l'exercice suivant. [...] Le conseil communal arrête chaque année, pour le 31 décembre au plus tard, le budget initial définitif des dépenses et des recettes de la commune pour l'exercice suivant. [...] ».

L'article L1313-1 du CDLD organise une publicité particulière du budget et des comptes de la commune ; cet article dispose : « Les budgets et les comptes sont déposés à la maison communale, où quiconque peut toujours en prendre connaissance sans déplacement. Cette possibilité de consultation est rappelée par voie d'affiches apposées à la diligence du collège communal dans le mois qui suit

¹ CADA, avis n° 159 du 27 novembre 2017.

l'adoption des budgets et des comptes par le conseil communal. La durée de l'affichage ne peut être inférieure à dix jours ».

Cette disposition garantit ainsi le principe même de la publicité des budgets et comptes, de sorte que ces documents doivent être accessibles sans restriction dans le cadre d'une demande d'accès.

Le courriel en réponse du 28 mars 2018 de la partie adverse indique cependant que le compte 2017 n'a pas encore été présenté au conseil communal, ni, partant, arrêté par ce dernier. Dans ce contexte, il existe un document arrêté par le Collège communal à titre de compte budgétaire provisoire au sens de l'article L1312-1 du CDLD. Même si ce document est préparatoire à la séance du conseil communal qui doit l'approuver définitivement, il s'agit néanmoins d'un document qui n'est pas inachevé ou incomplet au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD, de sorte que la partie adverse ne peut pas rejeter la demande d'accès².

3. En ce qui concerne les annexes

Dans son courriel en réponse du 28 mars 2018, la partie adverse émet des réserves quant à la communication de certaines annexes qui présenteraient un caractère personnel, notamment, en ce qui concerne le compte communal, « les droits constatés restant à percevoir, la justification des non-valeurs et la justification des comptes généraux par les comptes particuliers ».

Les documents mentionnés dans l'article 1312-1, alinéa 6, du CDLD, sont légalement imposés comme des « annexes » des comptes, à la différence des « annexes » aux budgets, qui ne sont pas imposées légalement par le CDLD, mais simplement recommandées par les circulaires budgétaires des années correspondantes, disponibles sur le portail des pouvoirs locaux.

De telles annexes, qui accompagnent les comptes ou budgets, doivent en principe être communiquées à la partie demanderesse, sous réserve des exceptions légales – notamment le risque d'atteinte à la vie privée (article 6, § 2, 1^o, du décret du 30 mars 1995) – pouvant justifier qu'une ou plusieurs annexes ne soient pas communiquées ou ne soient communiquées que partiellement à la partie demanderesse. C'est à la partie adverse qu'il appartient d'identifier ces annexes et de justifier *in concreto* l'existence d'une exception à la communication.

4. En ce qui concerne le rapport annuel du directeur financier prévu par l'article 1124-40, § 4, du CDLD

La partie adverse sollicite également le rapport annuel du directeur financier prévu par l'article 1124-40, § 4, du CDLD des années 2016 et 2017.

L'article L1124-40, § 4, du CDLD dispose :

« § 4. Le directeur financier fait rapport en toute indépendance au conseil communal au moins une fois par an sur l'exécution de sa mission de remise d'avis.

² Voy. les avis n° 182 du 19 mars 2018 et n° 120 du 6 mars 2017 de la présente Commission.

Le rapport contient aussi, et notamment :

- un état actualisé, rétrospectif et prospectif de la trésorerie;
- une évaluation de l'évolution passée et future des budgets;
- une synthèse des différents avis qu'il a rendus à la demande ou d'initiative;
- l'ensemble des données financières des services communaux en ce compris les services de police, des régies communales, des intercommunales, des sociétés dans lesquelles la commune a une participation d'au moins 15 % et des ASBL auxquelles la commune participe et au sein desquelles elle désigne au moins 15 % des membres des organes de gestion.

Il peut émettre dans ce rapport toutes les suggestions qu'il estime utile. Il adresse copie de son rapport simultanément au collègue et au directeur général ».

Il ressort de cette disposition que le rapport visé par l'article 1124-40, § 4, du CDLD concerne la mission de remise d'avis du directeur financier, ainsi que toute suggestion que ce dernier estime utile.

La partie adverse n'a pas communiqué ce rapport à la Commission.

Un tel rapport doit en principe être communiqué à la partie demanderesse, sous réserve des exceptions légales – notamment le risque d'atteinte à la vie privée (article 6, § 2, 1^o, du décret du 30 mars 1995) en raison d'une opinion ou d'un jugement de valeur de caractère personnel – pouvant justifier que ce rapport ne soit communiqué que partiellement à la partie demanderesse, en occultant les éléments qui relèveraient d'une des exceptions légales. C'est à la partie adverse qu'il appartient d'identifier ces éléments et de justifier *in concreto* l'existence d'une exception à la communication.

Pour le surplus, il appartient à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l'autorité administrative compétente, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 238.457 du 8 juin 2017.

La Commission rend l'avis suivant :

Les comptes et budgets sollicités doivent dès lors être communiqués **sous forme de copie** à la partie demanderesse.

Les annexes aux comptes et budgets, de même que le rapport du directeur financier au sens de l'article 1124-40, § 4, du CDLD, doivent être communiquées **sous forme de copie** à la partie demanderesse, sous réserve des exceptions légales – notamment le risque d'atteinte à la vie privée – pouvant justifier que ces documents ne soient pas communiqués ou ne soient communiqués que partiellement à la partie demanderesse (occultation de certaines informations).

Ainsi délibéré le 16 avril 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, présidente, ROSOUX, présidente suppléante et rapporteur, DREZE et GRAVAR, membres effectives, et de Monsieur DE BROUX, membre effectif et vice-président.

La Secrétaire,

F. JOURETZ

La Présidente,

V. MICHIELS