

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 214

3 août 2018

Commune - Projet de délibération du Conseil communal - Avis ou opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité (non) – Demande manifestement abusive ou répétée (non) – Document inachevé ou incomplet (non) - Communication

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 3 août 2018

Avis n° 214

En cause : Monsieur X, domicilié ...

Partie demanderesse,

Contre : Commune de Braine-l'Alleud, Avenue du 21 juillet, 1 à 1420 Braine-l'Alleud

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, l'article 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 4 juillet 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 6 juillet 2018 ;

Vu la réponse de la partie adverse à la demande d'informations de la Commission en date du 26 juillet 2018 ;

Objet de la demande

La demande initiale du 20 juin 2018 porte sur la communication des projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal du 25 juin 2018.

Recevabilité

La demande initiale et la demande de reconsidération ont été introduites via la plate-forme www.transparencia.be et la partie demanderesse a transmis à la Commission les captures d'écrans de

ces demandes. Par ce procédé, elle les a valablement authentifiées¹. La demande d'avis est donc recevable.

Examen de la demande

La partie adverse est une commune wallonne, soumise au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le CDLD). Selon l'article L3231-1 de ce Code, « *le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative provinciale ou communale et de recevoir une copie du document consiste en ce 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 L3211-3, alinéa 2, 2°, du CDLD définit le document administratif comme suit : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* » ;

Toutefois, l'article L3231-3, alinéa 1er, du CDLD, prévoit que « *sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région, 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;*
- 3° est manifestement abusive ou répétée ;*
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague ».*

Dans sa réponse du 26 juin 2018 au demandeur, la commune indique qu'il ne peut être satisfait à sa demande et précise son refus dans les termes suivants :

« Le Conseil communal n'ayant en effet pas encore eu l'occasion de délibérer, votre demande doit, au sens de l'article L3131²-3, 2° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, être rejetée ».

Le motif d'exception invoqué dans le rejet précité du 26 juin 2018 concerne « *un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité* ». Les projets de délibération dont la communication est demandée ne remplissent toutefois pas les conditions d'application de cette exception³.

Dans sa réponse du 26 juillet 2018 à la demande d'informations de la Commission, la commune dit considérer « *que les demandes anonymes et successives d'X.(...) présentent un caractère manifestement abusif et répété tel que décrit à l'article L3231-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'elles s'assimilent d'ailleurs à du harcèlement administratif* ». La commune déclare par ailleurs que la finalité recherchée par le demandeur est de servir les intérêts d'un parti politique et de nuire au bon fonctionnement de l'administration.

¹ Voyez les avis n°135, 136 et 137 du 22 mai 2017.

² On peut raisonnablement supposer que la partie adverse voulait invoquer l'article L3231-3.

³ Voyez P-O. de Broux, D. De Jonghe, R. Simar et M. Vanderstraeten, Les exceptions à la publicité des documents administratifs in La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives, Editions Bruylant 2015, p.171, 66.

En ce qui concerne l'anonymat du demandeur, la Commission renvoie à son avis n° 158 du 6 novembre 2017⁴ :

«..., en ce qui concerne l'anonymat d'une personne qui sollicite la publicité de documents administratifs, il faut d'abord rappeler que l'article L3231-1, alinéa 2 du CDLD prévoit que « pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ». Dès lors, si la demande porte sur des documents à caractère personnel, il est nécessaire de pouvoir identifier le demandeur avec certitude⁵.

Dans l'hypothèse où la demande ne porte pas sur des documents à caractère personnel, le CDLD n'attache pas de conséquences à l'anonymat du demandeur. L'autorité administrative locale ne pourrait donc pas refuser la communication des documents demandés ;

A cet égard, le Conseil d'Etat a déjà jugé que « le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution. Tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance »⁶. Dès lors, l'identité n'est pas un élément requis pour formuler une demande de communication de documents administratifs, quelle qu'en soit l'utilité.

Toutefois, l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3° prévoit que la communication peut être refusée, si la demande est « manifestement abusive ou répétée ». Par conséquent, l'autorité administrative doit statuer au cas par cas pour évaluer le caractère manifestement abusif. Dans ce cadre, une demande anonyme répétée pourrait fonder cette exception ».

Pour ce qui concerne le motif d'exception prévu à l'article L3231-3, 3° (*demande manifestement abusive ou répétée*), la Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer dans son avis n° 199 du 18 juin 2018⁷ :

« Une demande abusive est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestement abusive.

L'article L3231-3 du CDLD prévoit qu'une autorité communale « qui ne peut réserver de suite immédiate à la demande de publicité (...) communique dans un délai de 30 jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement (...). En cas d'ajournement, le délai ne pourra être prolongé de plus de 15 jours ».

(...)

Dans cette optique, il apparaît que, sous réserve des exceptions légales pouvant être invoquées, un certain nombre de documents peut être transmis par courriel au demandeur dans le délai de

⁴ Accessible via le lien <http://www.cada-wb.be/index.php?id=6110>

⁵ Avis 159-17 de la CADA de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶ C.E., 18 juin 1997, n° 66860, *Matagne*.

⁷ Accessible via le lien <http://www.cada-wb.be/index.php?id=6333>

45 jours prévu par le CDLD. En toute hypothèse, la commune n'épuise pas sa compétence lorsqu'elle excède ce délai de 45 jours.

La commune est invitée à établir sur base d'une évaluation du temps de travail requis pour préparer les courriels et leurs annexes et sur base des exceptions pouvant être invoquées, un calendrier de travail permettant de déterminer ce qui peut raisonnablement être transmis au demandeur dans un délai raisonnable ».

Il ne ressort pas des éléments du dossier que les demandes relèvent d'une volonté de nuire à la commune ou de perturber son fonctionnement. Il ressort du tableau récapitulatif transmis par la commune que ses demandes successives portent sur des documents distincts, de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à la notion de demande répétée ou abusive.

La Commission attire l'attention sur le fait que, dans son avis n° 186 rendu le 19 mars 2018⁸, elle s'est également prononcée au sujet de l'exception prévue à l'article L3231-3, 1° (*document administratif inachevé ou incomplet*), qui pourrait éventuellement être invoquée par la partie adverse.

La demande étant similaire en tout point au présent cas d'espèce, elle réfère à l'avis précité qui précise ce qui suit :

« La Commission rappelle à cet égard qu'un document qui ne constitue qu'un projet peut être considéré comme achevé⁹. « L'exception spécifiquement invoquée par la Commune quant au caractère préparatoire des documents ne suffit pas à les considérer comme des documents inachevés ou incomplets au sens de l'article L3231-3, alinéa 1, 1° du Code de la démocratie locale dès lors qu'en leur qualité de projets, les documents sont achevés et complets, et ce même s'ils sont susceptibles d'être modifiés, passant alors de l'état de projet à une décision définitive ».

Il appartient à la partie adverse d'examiner chaque point figurant à l'ordre du jour au regard des exceptions légales. La Commission a ainsi précisé concernant les points délibérés à huis clos que « dans la mesure où ils portent sur des questions de personnes au sens de l'article L1122-21 du CDLD, ils doivent être considérés comme documents à caractère personnel pour lesquels le demandeur doit justifier d'un intérêt ; que, dans la mesure où le demandeur justifierait d'un intérêt, il appartiendrait encore à la commune d'analyser les exceptions visées par le CDLD et le décret du 30 mars 1995, ainsi que par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée ».

La Commission constate que l'objet de la demande porte exclusivement sur un projet de délibération. La demande ne porte donc pas sur une délibération adoptée, sur un projet de procès-verbal de séance ou sur un procès-verbal adopté. A cet égard, un projet de procès-verbal de séance, même s'il n'est pas encore définitivement approuvé et n'est qu'un document préparatoire, constitue un document administratif achevé, dont la communication peut être demandée ».

⁸ Accessible via le lien <http://www.cada-wb.be/index.php?id=6333>

⁹ Voyez les avis n°120 du 6 mars 2017 et n°160 du 27 novembre 2017 de la CADA wallonne, consultables sur <http://www.cada-wb.be/index.php?id=3811>

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, à savoir en l'espèce le Collège communal.

La Commission rend l'avis suivant :

Le document sollicité doit être communiqué à la partie demanderesse sous réserve de l'application des exceptions légales, le cas échéant, en occultant les informations relevant d'une de ces exceptions.

Ainsi délibéré le 3 août 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et GRAVAR, membre effectif, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

F. JOURETZ

La Présidente,

V. MICHIELS