

**COMMISSION D'ACCÈS  
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**



**Wallonie**

*Section Publicité de l'administration*

**AVIS n° 266**

**18 mars 2019**

**Commune – Procès-verbaux du conseil communal – Séances à huis clos –  
Demande manifestement abusive (oui) – Rejet**

**RÉGION WALLONNE**  
**COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**

**Séance du 18 mars 2019**

**Avis n° 266**

En cause :       Madame X, domiciliée ...,  
  
                  *Partie demanderesse,*

Contre :         Ville de Verviers, Place du marché, 55 à 4800 Verviers,  
  
                  *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<sup>er</sup> ;

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 2 mars 2019 ;

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 4 mars 2019 ;

Vu la réponse de la partie adverse en date du 12 mars 2019 ;

*Objet et recevabilité de la demande*

La demande initiale en date du 25 février 2019 porte notamment sur la communication « *selon l'Art. L1122-29 du CDLD et l'Art. 102 de la Nouvelle Loi Communale : des délibérations du Conseil communal de 2006 à ce jour, y compris celles prises à huis clos* ». La partie demanderesse a obtenu satisfaction en ce qui concerne les procès-verbaux des délibérations publiques. La demande de reconsidération et la demande d'avis portent dès lors uniquement sur le refus d'accès aux procès-verbaux des délibérations à huis clos.

La demande initiale et la demande de reconsidération ont été introduites via la plate-forme [www.transparencia.be](http://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 authentifiées<sup>1</sup>. La demande d'avis est donc recevable.

Les documents sollicités sont des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, 2°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration et de l'article L3211-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La demande est recevable.

### Fondement de la demande

1. – La partie adverse est une ville 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 ».

2. – Il ressort du courriel en réponse du 12 mars 2019 de la partie adverse que celle-ci considère ne pouvoir accéder à la présente demande :

- Elle souligne tout d'abord qu'il convient d'examiner la présente demande sous l'angle de la protection des données à caractère personnel : « *En effet, la grande majorité des décisions à huis clos contiennent des données personnelles, telles que nom, prénom, date de naissance. Certaines contiennent même des données plus délicates, comme l'appréciation d'ordre individuel sur des fonctionnaires communaux. Le R.G.P.D., par principe, les protège, sauf consentement des personnes concernées à leur transmission, ce dont nous ne disposons pas. Plus spécifiquement, certaines*

---

<sup>1</sup> Voyez les avis n<sup>os</sup> 135, 136 et 137 du 22 mai 2017.

*décisions contiennent des données sensibles dont la protection par le R.G.P.D. est renforcée. Il en est ainsi pour tout le contenu de la facturation des transports en ambulance dont la communication permettrait de connaître de l'état de santé précaire des personnes et la période concernée par le problème de santé. Leur communication est interdite » ;*

- Elle constate ensuite qu'une anonymisation n'est en l'espèce pas possible : « *[V]u qu'il y a plusieurs centaines de décisions par an, cela représente plusieurs milliers de documents à rendre anonymes depuis 2006. Fournir les informations sollicitées exigerait une importante mobilisation de personnel dédié exclusivement l'anonymisation des données sollicitées » ;*
- Elle invite dès lors la Commission à rejeter la demande sur la base de l'article L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du CDLD, dans la mesure où la demande serait manifestement abusive ou répétée : « *En l'occurrence, nous ne percevons pas l'enjeu de la demande qui serait de nature à justifier un tel déploiement de moyens. Il convient d'assurer une certaine proportion entre l'intérêt de la demande et les dépenses de ressources qu'elle requiert, à défaut de quoi, une administration pourrait vite se trouver encombrée de sorte à ne plus pouvoir faire face à des nouvelles demandes ou d'assurer les tâches quotidiennes » ;*
- Enfin, la partie adverse indique ne pas être fermée à analyser des demandes précises d'accès à des délibérations à huis clos.

**3.** – L'article L1122-20 du CDLD dispose : « *Les séances du conseil communal sont publiques.*

*Sous réserve de l'article L1122-23, le conseil communal, statuant à la majorité des deux tiers des membres présents peut, dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité, décider que la séance ne sera pas publique ».*

L'article L1122-21 du CDLD dispose : « *La séance du conseil communal n'est pas publique lorsqu'il s'agit de questions de personnes.*

*Dès qu'une question de ce genre est soulevée, le président prononce immédiatement le huis clos ».*

L'article L1122-22 du CDLD dispose : « *Sauf en matière disciplinaire, la séance à huis clos ne peut avoir lieu qu'après la séance publique.*

*S'il paraît nécessaire, pendant la séance publique, de continuer l'examen d'un point en séance à huis clos, la séance publique peut être interrompue, à cette seule fin ».*

Il résulte de ces dispositions que le huis clos pour les séances du conseil communal est prononcé immédiatement lorsqu'il s'agit de questions de personnes, notamment en matière disciplinaire, mais peut aussi être décidé dans l'intérêt de l'ordre public et en raison des inconvénients graves qui résulteraient de la publicité.

**4.** – L'article L1122-29 du CDLD dispose :

*« Il ne pourra être refusé à aucun des habitants de la commune, ni au fonctionnaire délégué à cet effet par le gouverneur ou le collège provincial, communication, sans déplacement, des délibérations du conseil communal.*

*Le conseil pourra néanmoins décider que les résolutions prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps déterminé ».*

Cette disposition reprend le contenu de l'article 102 de la Nouvelle Loi communale, qui lui-même reprend le contenu de l'article 69 de la loi communale.

Cette disposition consacre le droit des habitants de la commune de recevoir la communication des délibérations du conseil communal, y compris lorsque les séances ont eu lieu à huis clos.

Ce droit ne peut toutefois pas être considéré comme absolu. L'article L1122-29 du CDLD doit en effet être interprété de manière systémique, en combinaison avec les autres dispositions du CDLD, notamment les articles L3231-1 et suivants relatifs à la publicité passive, dont l'article L3231-3 du CDLD, qui prévoit des exceptions à cette publicité, « sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret ». Parmi ces exceptions, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, du décret du 30 mars 1995 prévoit que l'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande lorsque l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas, notamment, sur la sécurité de la population (1°), les libertés et les droits fondamentaux des administrés (2°) ou l'ordre public (3°). L'article 6, § 2, du décret du 30 mars 1995 prévoit en outre que l'autorité administrative régionale ou non régionale rejette la demande si la publication du document porte atteinte, notamment, à la vie privée (1°) ou à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret (2°). La Commission rappelle à cet égard que le droit au respect de la vie privée « a une portée étendue et englobe notamment la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles »<sup>2</sup>.

Le droit des habitants de la commune de recevoir la communication des délibérations du conseil communal, y compris lorsque les séances ont eu lieu à huis clos, peut dès lors être limité par les exceptions légales précitées, notamment l'exception liée au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel, de sorte que la partie adverse peut invoquer ces exceptions pour ne pas communiquer tout ou partie d'un procès-verbal d'une délibération du conseil communal à huis clos.

5. – En l'espèce, la demande ne porte toutefois pas sur la communication d'un procès-verbal ou de plusieurs procès-verbaux déterminés de délibérations tenues à huis clos, mais porte sur la communication des procès-verbaux de toutes les délibérations à huis clos, sur une période de 2006 à ce jour. La partie demanderesse indique ne pas avoir, volontairement, ciblé sa demande.

La Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur la notion de demande manifestement abusive ou répétée au sens de l'article L3231-3, alinéa 1<sup>er</sup>, 4°, du CDLD<sup>3</sup>. Elle a notamment précisé :

*« 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 ».*

---

<sup>2</sup> C. Const., n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.11.

<sup>3</sup> Voy. notamment les avis n° 199 du 18 juin 2018, n° 255 du 4 février 2019 et n° 258 du 25 février 2019.

Il a par ailleurs été jugé récemment par le Conseil d'État<sup>4</sup> que :

*« L'examen auquel il doit ainsi être procédé, d'abord pour vérifier si une pièce contient des informations environnementales, et ensuite, le cas échéant, pour déterminer s'il y a lieu d'y appliquer l'une ou l'autre des restrictions au droit d'accès aux informations environnementales, ne se réduit pas à une simple opération matérielle consistant à extraire des pièces des dossiers. Il faut aussi dresser la liste précise des pièces retirées des dossiers et rendre compte de manière concrète et pertinente des motifs pour lesquels elles le sont. Vu le nombre de pièces en cause et la minutie qui doit présider à l'examen auquel il y a lieu de procéder, la charge de travail qu'occasionne celui-ci est d'une ampleur considérable.*

*Compte tenu de ce qui précède, réserver une suite favorable à une demande d'information qui, comme en l'espèce, porterait, selon la partie intervenante, sur pas moins de 10.000 pages, lesquelles ne sont pas toutes rédigées dans une des langues nationales, impliquerait une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause. Il convient en effet d'avoir égard au fait que les missions dont ce service est chargé présentent un caractère d'intérêt général et qu'il importe de veiller à ce que leur exercice ne soit pas entravé ou déraisonnablement perturbé. Si l'information du public doit faire partie des préoccupations de l'autorité administrative, toutefois, celle-ci ne peut être tenue de consacrer une charge de travail d'une ampleur de celle décrite ci-dessus, en vue de répondre à la demande de la partie requérante, fût-elle une association de défense de l'environnement. Si légitimes que soient les intérêts de cette dernière, ils ne suffisent pas à justifier que soient mises à la charge du S.P.F. concerné des obligations d'une telle ampleur ».*

Il ressort de l'instruction de la demande que la partie adverse a valablement démontré *in concreto* en quoi la demande implique une quantité de travail très importante pour un ensemble de documents en général sans qu'aucune thématique particulière ne soit visée. Il en va particulièrement ainsi d'une demande portant sur des délibérations à huis clos qui, compte tenu des conditions légales du huis clos, rappelées dans le point 3, comportent par nature des données qui empêcheront de communiquer le procès-verbal, ou qui devront être occultées en vue d'une communication partielle de ce dernier. Ce travail de sélection et d'occultation, pour tous les procès-verbaux de délibérations à huis clos, sur une période s'étendant sur plus de treize ans, exige un examen minutieux d'une ampleur telle que la demande peut être considérée comme abusive.

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'État n° 238.457 du 8 juin 2017.

---

<sup>4</sup> Voy. arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019.

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

Les documents sollicités ne doivent pas être communiqués à la partie demanderesse.

Ainsi délibéré le 18 mars 2019 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames ROSOUX, Présidente suppléante et rapporteur, et DREZE, membre effective, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente suppléante,

F. JOURETZ

G. ROSOUX