

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 299

17 juin 2019

Commune de Genappe – Consultation – Projets de délibérations avant la tenue
du conseil communal – Document inachevé ou incomplet (oui) – Document
source de méprise

| |
|---|
| <p style="text-align: center;">RÉGION WALLONNE</p> <p style="text-align: center;">COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS</p> |
|---|

Séance du 17 juin 2019

Avis n° 299

Consultation de la ville de Genappe

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'article L3231-5, § 2 ;

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 consultation datée du 6 mai 2019 ;

La présente consultation émane de la ville de Genappe par rapport au bien-fondé de la demande d'un citoyen tendant à recevoir, par courriel, les projets de délibérations du prochain conseil communal avant la tenue de ce dernier. Le Collège communal a décidé d'ajourner sa réponse afin de pouvoir interroger la Commission avant de prendre position et en a informé la partie demanderesse.

Parallèlement à l'examen de la présente consultation, la Commission a été saisie, par le citoyen intéressé, d'une demande d'avis, examinée dans l'avis n° 302, rendu ce jour.

Le Collège communal interroge plus précisément la Commission sur le point de savoir si un projet de délibération du conseil communal, avant la tenue de celui-ci, constitue un document incomplet et inachevé dont la divulgation peut être source de méprise au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

La Commission rend l'avis suivant :

Législation applicable

1. – La partie qui consulte la Commission 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 1^{er}, 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 ».

Conformément au début de l'alinéa 1^{er} de l'article L3231-3 du CDLD, les exceptions prévues par cette disposition s'appliquent « sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret ». Les exceptions prévues par l'article 6 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration pourraient dès lors également s'appliquer à la demande dont est saisie la ville de Genappe.

L'exception liée à un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise

2. – La Commission interprète l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1°, du CDLD ou l'article 6, § 3, 1°, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration comme requérant la double condition que le document sollicité soit « inachevé ou incomplet » et que ce caractère inachevé ou incomplet engendre un risque de méprise¹.

En l'état actuel des textes, la Commission maintient cette interprétation stricte de l'exception précitée, même si elle indique avoir déjà attiré l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de modifier le texte de l'exception liée aux documents dont la divulgation pourrait être source de méprise, afin de permettre de considérer qu'un document peut être source de méprise, s'il est inachevé ou incomplet, mais également pour d'autres raisons.

3. – Selon sa position constante, la Commission considère qu'il convient de ne pas confondre des documents inachevés ou incomplets et des documents préparatoires à la décision, lesquels ne sont pas couverts par l'exception tirée de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1°, du CDLD ou de l'article 6, § 3, 1°, du

¹ Voy. les avis n° 27 du 26 mars 2010, n° 36 du 28 octobre 2011, n° 207 du 10 juillet 2018. En ce sens, voy. aussi l'avis de la CADA fédérale 2018-105 du 8 octobre 2018.

décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, dès lors qu'ils n'appellent plus de modifications².

Le fait que la demande porte sur un **document qualifié de « préparatoire »** ne constitue dès lors pas en soi un motif de refus³.

Par contre, si la demande ne porte pas sur un document préparatoire mais sur un document finalisé, et que ce document – en l'espèce un rapport annuel d'activités – n'a pas encore été validé comme tel par l'autorité compétente pour l'adopter, il ne peut pas être considéré comme le document achevé sollicité⁴.

4. – La Commission a plusieurs fois considéré que des documents préparatoires devaient, parce qu'ils sont achevés et complets, être communiqués.

Ainsi, des documents existants qui, pris individuellement, doivent être considérés comme achevés et complets, même s'ils s'inscrivent dans un projet de vente de biens communaux qui n'est pas encore finalisé, doivent être communiqués⁵.

De même, le fait que des tableaux ne constituent que des documents de travail internes⁶ ne s'oppose pas à leur communication.

La Commission considère par ailleurs qu'un document préparatoire, signé par les autorités communales, peut être considéré comme achevé et complet et ce, même si le document est encore susceptible de modification dans le cadre du processus de décisions de l'administration⁷. De même, la note de synthèse prévue à l'article L1122-13, § 1^{er}, alinéa 2, du CDLD, qui est signée par le Bourgmestre et le directeur général de la partie adverse, peut être considérée comme un document achevé ou complet, même s'il constitue un projet, par hypothèse non définitif⁸. De même, le compte budgétaire provisoire au sens de l'article L1312-1 du CDLD, arrêté par le collège communal constitue, même si ce document est préparatoire à la séance du conseil communal qui doit l'approuver définitivement, un document qui n'est pas inachevé ou incomplet au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD⁹.

5. – Ce n'est que si le document préparatoire est source de méprise, en raison de son caractère inachevé ou incomplet, qu'il entre dans le champ d'application de l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa

² Voy. les avis n° 27 du 26 mars 2010, n° 36 du 28 octobre 2011, n° 120 du 6 mars 2017, n° 182 du 19 mars 2018 et n° 187 du 16 avril 2018.

³ Voy. l'avis n° 297 du 27 mai 2019.

⁴ Voy. l'avis n° 245 du 10 décembre 2018.

⁵ Voy. l'avis n° 114 du 20 octobre 2016 : la Commission considère que « le fait que le projet de vente des terrains communaux ne soit pas finalisé ne constitue pas en soi un motif de refus de communication des documents existants qui, pris individuellement, doivent être considérés comme achevés et complets ». Voy. aussi l'avis n° 182 du 19 mars 2018 : la Commission constate que « les dossiers en question contiennent à tout le moins certains documents qui sont achevés » et que « le fait qu'un dossier soit 'en réflexion', comme l'indique la partie adverse, n'a pas non plus pour effet de permettre de soustraire les documents qu'il contient à la publicité ».

⁶ Voy. l'avis n° 271 du 12 avril 2019 : il s'agissait de tableaux indiquant le nombre de réunions de chaque commission et le nombre de présences par personne par trimestre.

⁷ Voy. l'avis n° 113 du 19 septembre 2016 : l'avis concernait une convention préparatoire à laquelle est annexée un projet de bail emphytéotique. Voy. aussi V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration*, Larcier, 2014, p. 171, note de bas de page n° 245.

⁸ Voy. l'avis n° 120 du 6 mars 2017.

⁹ Voy. l'avis n° 187 du 16 avril 2018.

1^{er}, 1^o, du CDLD ou l'article 6, § 3, 1^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, **et peut dès lors ne pas être communiqué.**

La Commission rappelle à cet égard que le caractère inachevé ou incomplet d'un document préparatoire dépend des circonstances de fait et doit être démontré *in concreto*.

Ce caractère inachevé et incomplet, engendrant un risque de méprise, peut par exemple se dégager du caractère « non officiel » du document, présenté comme un instrument de travail dont toutes les conséquences ne sont pas dégagées¹⁰. Le caractère inachevé ou incomplet peut également résulter du caractère partiel des informations en possession de l'autorité¹¹, ou encore de la présentation formelle (par exemple en suivi de modifications) du document¹², qui peut être source de méprise.

Les projets de délibérations du conseil communal

6. – Si un document préparatoire peut accéder au statut de document achevé et complet, la Commission constate que la question de savoir si un projet, et plus précisément un projet de délibération du conseil communal, peut être considéré comme un document achevé et complet, n'a pas toujours été examinée de manière systématique dans ses avis.

7. – Ainsi, dans la continuité de la jurisprudence précitée, la Commission rappelle qu'« un document qui ne constitue qu'un projet peut être considéré comme achevé »¹³ et que « des documents peuvent être achevés et complets en tant que projets, et ce même s'ils sont susceptibles d'être modifiés, passant alors de l'état de projet à une décision définitive »¹⁴.

Un indice du caractère achevé et complet d'un projet ou document préparatoire se situe dans le fait qu'il soit signé par l'autorité compétente¹⁵, ou qu'il soit prêt à être annexé à un ordre du jour du conseil communal¹⁶.

¹⁰ Voy. l'avis n° 87 du 7 septembre 2015 : la Commission a pris en compte le fait qu'il s'agissait d'un document « non officiel », présenté lors d'une réunion de travail par Belfius ; lors de cette réunion, le caractère incomplet du document avait été constaté (toutes les conséquences de la suppression des recettes industrielles n'étant pas tirées) ; les responsables communaux présents à la réunion n'avaient par conséquent pas gardé de copie du document de travail, qui aurait été repris par Belfius.

¹¹ Voy. l'avis n° 207 du 10 juillet 2018 : la Commission constate que « la publication de chiffres partiels en valeur absolue introduit un risque élevé d'induire les citoyens en erreur ».

¹² Voy. l'avis n° 262 du 25 février 2019 : il s'agissait d'un texte présenté en « suivi de modifications », avec des modifications apparentes.

¹³ Voy. les avis n° 120 du 6 mars 2017, du n° 182 du 19 mars 2018, n° 186 du 19 mars 2018, n° 214 du 3 août 2018, n° 262 du 25 février 2019

¹⁴ Voy. les avis n° 160 du 27 novembre 2017, n° 262 du 25 février 2019.

¹⁵ Voy. les avis n° 113 du 19 septembre 2016 et n° 120 du 6 mars 2017, cités dans le point 4 du présent avis.

¹⁶ Voy. l'avis n° 262 du 25 février 2019 : la Commission considère que « pour autant qu'il soit prêt à être annexé à un ordre du jour du conseil communal, un document constitue *a priori* un document administratif achevé et complet en tant que projet qui, en principe, n'est pas source de méprise ». La demande concernait en l'espèce un projet de modification du règlement d'ordre intérieur du conseil communal.

8. – En ce qui concerne plus précisément les projets de délibérations du conseil communal, la Commission s'est, à plusieurs reprises, prononcée sur leur communication éventuelle.

Dans certains avis, la Commission ne s'est pas prononcée expressément sur la communication des projets de délibérations¹⁷.

Dans certains avis, la Commission a envisagé uniquement l'application d'exceptions à la communication de projets de délibérations :

- en examinant l'exception prise d' « un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité » au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 2^o, du CDLD, ce que la Commission a rejeté¹⁸ ;

- en examinant uniquement l'exception prise de la demande manifestement abusive ou répétée au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3^o, du CDLD, lorsque la demande porte sur les documents préparatoires d'une délibération du conseil communal, sans qu'aucune thématique particulière ne soit visée¹⁹.

Dans deux avis, la Commission a cependant expressément considéré qu'un projet de délibération du conseil communal **pouvait être considéré comme un document achevé**²⁰, ce constat n'empêchant pas l'autorité saisie de démontrer concrètement que les conditions d'application d'exception légales sont remplies.

9.1. – La Commission relève toutefois que l'argumentation de la commune de Genappe quant à la possibilité, pour les projets de délibérations du conseil communal, d'être source de méprise n'est pas dénuée de pertinence. Plus précisément, la Commission estime nécessaire de **réévaluer sa position** quant à la possibilité de considérer un projet de délibération du conseil communal comme un document achevé.

9.2. – Le projet de délibération vise en effet à permettre aux conseillers communaux de préparer la délibération des points mis à l'ordre du jour, visé à l'article L1122-13 du CDLD.

L'article L1124-24, alinéas 5 et 6, du CDLD, tel qu'il a été inséré par l'article 13 du décret du 8 décembre 2005, dispose :

« Chaque point inscrit à l'ordre du jour donnant lieu à une décision doit, dans les conditions établies par le règlement d'ordre intérieur, être accompagné par un projet de délibération.

Le conseiller communal qui demande l'inscription à l'ordre du jour d'un point donnant lieu à une décision joint à sa demande un projet de délibération ».

¹⁷ Voy. l'avis n° 120 du 6 mars 2017.

¹⁸ Voy. l'avis n° 214 du 3 août 2018.

¹⁹ Voy. les avis nos 293 et 294 du 24 mai 2019.

²⁰ Voy. les avis n° 186 du 19 mars 2018, n° 214 du 3 août 2018 : « 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. À 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 ».

Les travaux préparatoires relatifs au décret du 8 décembre 2005 exposent :

« Afin d'améliorer le bon fonctionnement des institutions communales et de garantir une meilleure information des conseillers communaux lorsqu'ils sont appelés à exercer leur pouvoir de décision, il est désormais prévu que, dans les conditions fixées par le règlement d'ordre intérieur, chaque point inscrit à l'ordre du jour doit être accompagné d'un projet de délibération. Ceci offrira une plus grande transparence et une plus grande efficacité au mode de délibération du conseil.

Dans la pratique, les projets de délibérations seront rédigés par l'administration sous l'autorité du secrétaire communal lorsqu'il s'agit de points portés à l'ordre du jour à l'initiative du bourgmestre ou du collège communal. Par contre, il est prévu que si le point est porté à l'ordre du jour à l'initiative d'un conseiller communal, celui-ci doit lui-même établir le projet de délibération. À défaut de remplir cette formalité, le point ne pourra être débattu » (*Doc. parl.*, Parl.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 52). Le ministre a précisé à cet égard que « la rédaction du projet de délibération n'est nécessaire que lorsque le point nécessite une décision du conseil communal » (*Doc. parl.*, Parl.W., 2004-2005, n° 204/1, p. 59).

9.3. – La CADA fédérale considère à cet égard que pour pouvoir être qualifié d'inachevé ou incomplet, un document administratif doit être uniquement en circulation au sein de l'administration et doit être en situation d'être modifié ultérieurement²¹.

Dans un avis de principe, la CADA fédérale a également considéré qu'il convenait de distinguer les documents qui portent sur un processus décisionnel et les autres :

« Si un document administratif porte sur un processus décisionnel, ce document obtient alors le statut de document "achevé" ou "complet" lorsque la personne ou l'instance qui dans le cadre de la procédure est compétente pour établir ce document, a estimé que cela est le cas. Cela aura souvent pour conséquence qu'à ce moment-là le responsable en question signe ou diffuse, en interne ou en externe, le document. Cela ne signifie toutefois pas du tout qu'une décision finale doit être prise selon la procédure. Le report de la signature ne peut pas non plus conduire au fait de qualifier un document d'inachevé ou incomplet. Le fait qu'un document administratif soit achevé ou complet doit être interprété comme la signification qu'un document ait suivi tout un parcours au sein d'une administration qui mène au point de vue de cette administration. Le fait que le contenu d'un document soit encore susceptible d'être modifié ou revu en raison de nouveaux facteurs et éléments, n'empêche pas que le document soit achevé ou puisse être considéré comme complet. Un avis d'un service juridique ne pourra être considéré comme achevé que si celui-ci peut en effet être considéré comme un document du service juridique et non comme une note juridique d'un collaborateur de ce service qui est encore sujet à discussion au sein de ce service. Un avant-projet de loi ou un projet d'arrêté royal est un document achevé et complet lorsqu'il a été approuvé par le Conseil des Ministres et transmis pour avis à d'autres institutions, telles que le Conseil d'État ou l'autorité de protection des données.

[...]

²¹ Voy. l'avis de la CADA fédérale 2013-37 du 2 septembre 2013 : « Om van een niet afgewerkt of onvolledig bestuursdocument te spreken is vereist dat het bestuursdocument nog enkel binnen de administratie circuleert en nog in een toestand is dat er nog verder aan moet worden gewerkt ». En l'espèce, la CADA fédérale a estimé qu'un projet d'arrêté royal tombait sous cette exception : « De Commissie is van mening dat een ontwerp van koninklijk besluit onder deze uitzonderingsgrond valt zolang als het niet is goedgekeurd en in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd ».

Pour les documents qui n'entrent pas dans le cadre d'une procédure décisionnelle, s'applique la règle selon laquelle le ou les rédacteurs sont les personnes qui évaluent personnellement si leur document doit être considéré comme achevé ou complet.

[...]

Un document est inachevé ou incomplet lorsqu'au sein d'une organisation, on travaille encore sur le document en question et que l'on estime que ce document ne peut pas encore quitter l'organisation parce que celui-ci ne peut pas encore être considéré comme le point de vue du service ou de l'organisation concerné(e). Cela est également le cas lorsqu'un document est rédigé par différents services et que les différents services estiment que le document ne représente pas encore le point de vue commun. »²².

9.4. – La CRAIE considère également qu'un projet d'arrêté « est à qualifier de document en cours d'élaboration au sens de l'article D.18, §1, d. du Livre Ier du Code de l'Environnement parce qu'il n'a fait l'objet d'aucune décision formelle de l'autorité compétente pour l'adopter, validant, même à un stade intermédiaire de son élaboration, sa cohérence et sa complétude »²³. La CRAIE considère dès lors qu'un projet d'arrêté soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'est pas un document inachevé²⁴.

10. – Il ressort de l'analyse qui précède qu'un projet de délibération du conseil communal est un document préparatoire, mais aussi un document qui, par sa nature, **ne peut être considéré comme achevé**.

Ainsi, les projets de délibérations constituent des documents internes au conseil communal, destinés à circuler uniquement parmi les conseillers communaux en vue de préparer les séances du conseil communal. Il s'agit de documents par nature évolutifs, puisqu'ils sont susceptibles d'être modifiés.

Les projets de délibération dépendent des points à l'ordre du jour qui appellent une décision. Et les points mis à l'ordre du jour, et nécessitant une décision du conseil communal, peuvent eux-mêmes être modifiés, supprimés ou ajoutés avant la séance du conseil communal.

Les projets de délibérations ne sont pas adoptés, signés ou validés comme tels avant la séance par l'organe compétent ou l'autorité compétente pour adopter la délibération finale, en l'occurrence le conseil communal, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés, avant la délibération, comme reflétant le point de vue, fût-il provisoire, de cet organe ou de cette autorité.

²² CADA fédérale, avis 2018-105 du 8 octobre 2018.

²³ CRAIE, décision n° 864 du 17 novembre 2017.

²⁴ CRAIE, décision n° 300 du 7 décembre 2005.

De tels documents peuvent, par ailleurs, être source de méprise pour le citoyen, dès lors que des projets de délibérations pourraient, dans leur présentation formelle, paraître très proches de la délibération définitive.

Les projets de délibération du conseil communal relèvent donc de l'exception facultative visée à l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Ainsi délibéré le 17 juin 2019 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 Messieurs DE BROUX, membre effectif et vice-président, et LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS