

COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS



Wallonie

Section Publicité de l'administration

AVIS n° 310

2 septembre 2019

Commune – Compétence de la CADA – demande multiple – demande abusive
(non) – documents inexistant – document futur – demande sans objet

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

Séance du 2 septembre 2019

Avis n° 310

En cause : Monsieur X

Partie demanderesse,

Contre : Commune de Pepinster

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 et 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 demande d'avis datée 6 août 2019 ;

Vu la demande de reconsidération adressée le 6 août 2019 à la partie adverse ;

Vu l'accusé de réception et la demande d'information adressée à la partie adverse le 12 août 2019 ;

Vu la réponse de la partie adverse datée du 23 août 2019 ;

Objet de la demande

La demande vise à obtenir la communication de sept groupes de documents qui ont été réclamés à des moments différents auprès de la partie adverse et qui ont reçu un sort différent, selon la partie demanderesse.

Ces documents peuvent être repris sous 5 thématiques différentes : « crèche », « transit des poids lourds », « interpellation au Conseil communal », « location de salle » et « chantier place Piqueray ».

Examen de la demande

1. En ce qui concerne les documents portant sur la **crèche**, il convient de rappeler qu'une demande d'avis a déjà été adressée à la CADA les concernant.

Dans son avis n° 182, la CADA a considéré que les documents réclamés devaient être communiqués sous réserve d'exceptions légales.

La partie demanderesse considère qu'il n'a pas été fait droit à sa demande d'accès, en contradiction avec l'avis précité. En substance, elle soulève qu'il lui aurait été répondu qu'il n'y avait « *pas de dossier administratif* », alors même que, selon lui, il y aurait eu « *un cahier des charges en vue d'un appel d'offres* ».

Tout d'abord, la CADA ne dispose pas, à ce jour, de la compétence pour assurer le suivi de l'exécution de ses avis. De plus, la CADA s'est déjà prononcée sur cette demande, en manière telle qu'elle a vidé sa compétence.

Pour rappel, « *En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande. Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission* ».¹

Ensuite, à ce propos, la partie adverse s'explique comme il suit :

Le mail évoqué par _____ (annexe 1) ne dit pas « pas de dossier administratif » et est libellé dans les termes suivants : *.../. Au niveau de l'administration, ce dossier ne comprend qu'une décision du Conseil communal du 28/01/2019 relative au cahier des charges pour la mise à disposition d'un bâtiment communal. A ce jour, l'appel à candidature n'a pas été lancé. (Voir document 4.1 en attaché). Je vous transmets également l'historique des actions menées en vue du lancement d'un projet « crèche » dans les locaux de l'école Saint Lambert via l'asbl Raids. (Voir document 4.2 en attaché).../.*

A l'examen du courriel du 13 mars 2019 évoqué par la partie demanderesse, la CADA constate que la partie adverse n'a jamais avancé qu'il n'y aurait pas de dossier administratif, mais a exposé les seules pièces dont elle disposerait.

Au vu du mail précité, ces documents semblent avoir été transmis à l'intéressée.

La demande est donc sans objet à cet égard.

Toujours concernant la crèche, la partie demanderesse expose qu'elle a formulé une demande, le 13 juin 2019, visant à consulter « le dossier crèche », particulièrement pour prendre connaissance d' « une étude chiffrée ». Elle n'aurait reçu aucun retour à ce propos.

A cet égard, la partie adverse répond ceci :

¹ Article 8, §2, al. 4 et 5 du décret wallon du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration.

L'étude chiffrée mentionnée dans la demande d'avis de [redacted] § fait référence à une réflexion politique sous une mandature précédente quant à la faisabilité de créer une crèche communale dans le cadre du plan Cigogne 2013. Aucun dossier administratif n'a vu le jour à la suite de cette réflexion.

La partie adverse est une commune wallonne, soumise au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après le CDLD). 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 ».

Si la « réflexion politique » a été formalisée dans un document, il constituerait un document administratif au sens de l'article précité, dès lors qu'il existe et est en possession de la partie adverse.

Sous réserve de son existence, ce document doit être communiqué à la partie demanderesse.

2. En ce qui concerne la consultation du dossier « **transit des poids lourds** » et plus particulièrement tous les PV des réunions des Bourgmestres de Pepinster, Sprimont, Spa et Theux et tous les PV des réunions techniques », la partie adverse considère qu'elle a accédé à cette demande.

La partie adverse répond en substance ceci :

[redacted] reconnaît avoir reçu par mail le power point relatif au dossier transit des poids lourds. Power point présenté ensuite au Conseil communal. Nous ne sommes pas en mesure de communiquer un procès-verbal de cette réunion autre que ce qu'il lui a été transmis, étant donné qu'au terme de la réunion, le représentant du cabinet du Ministre DI ANTONIO a informé les participants que la présentation PP tiendrait lieu de PV (Annexe 2), ce qui avait été précisé lors de la séance du Conseil communal.

Au vu de ces explications, la partie adverse aurait communiqué tout ce qui est en sa possession.

Toutefois, si la partie adverse devait être en possession d'autres documents que le seul PowerPoint évoqué, elle n'invoque pas d'exception de nature à justifier qu'ils ne soient pas transmis à l'intéressée.

3. En ce qui concerne les réponses à des « **interpellations orales faites en conseil communal** », selon les explications de la partie adverse, les réponses ne figurent pas au PV du conseil communal.

Ceci a été expliqué à l'intéressée dans un courriel du 29 mars 2019, auquel elle ne fait pas mention dans sa demande.

Le document sollicité semble donc inexistant.

4. En ce qui concerne la demande de copie de la délibération visant la **location de la salle du foyer culturel**, selon les explications de la partie adverse, le PV de la séance du Collège communal a déjà été transmis à l'intéressée.

Cette délibération reprendrait les motifs du refus de louer la salle précitée.

La CADA ne dispose pas d'une copie de cette délibération.

Dès lors, si le PV reprend effectivement les informations sollicitées, la demande est sans objet à cet égard.

A défaut, aucune exception ne semble pouvoir s'opposer à la communication de ce document.

5. Enfin, en ce qui concerne la **chantier Piqueray**, la partie demanderesse sollicite, d'une part, les rapports du coordinateur sécurité et des documents corrélatifs et, d'autre part, les documents portant sur le contrôle du pont Walrand.

Selon la partie adverse, le premier groupe de documents sollicités n'existerait pas, parce que le coordinateur sécurité n'établirait pas de PV.

Il s'agirait donc de documents inexistant.

La CADA suppose quand même que le coordinateur sécurité doit nécessairement, à un moment donné, établir un écrit, qui pourrait, s'il est en possession de la partie adverse, être communiqué à la partie demanderesse.

Le deuxième groupe de documents n'existerait pas encore.

Il appartiendra à la partie demanderesse de solliciter ces documents futurs, lorsqu'ils auront été établis.

6. En ce qui concerne les différents courriels transmis par la partie demanderesse après la saisine de la CADA, outre le fait qu'une telle démarche peut rendre l'analyse d'une demande d'avis plus chaotique, ils ne peuvent en aucune manière permettre d'étendre l'objet initial de la demande introduite par l'intéressée.

L'objet de la demande d'avis à la CADA est nécessairement repris dans la demande initiale et la demande de reconsidération.

De manière générale, compte tenu de la teneur des courriels de la partie demanderesse, la CADA rappelle que sa compétence est limitée à l'accès des documents administratifs. La CADA n'est pas compétente pour se positionner sur le respect des procédures prévues par le CDLD, ce qui semble davantage ressortir de la compétence de la tutelle.

Pour mémoire, suite à une interpellation de l'intéressée, par un courrier du 22 mai 2019, la tutelle n'a pas souhaité prendre une mesure de tutelle à l'égard de la partie adverse.

Enfin, les informations transmises à cette occasion ne sont pas de nature à modifier la position de la CADA dans la présente demande.

Pour le surplus, la partie adverse relève à l'occasion de cette demande que :

Pour clore, nous souhaitons insister sur le fait que nous mettons tout en œuvre pour répondre dans les délais impartis aux demandes de consultation de dossier en cours au sein de l'administration. Il est utile de souligner que celles-ci sont très nombreuses, sans commune mesure par rapport aux communes de taille similaire, et qu'une petite entité telle que la nôtre ne dispose pas de ressources suffisantes pour toutes les absorber dans les temps souhaités sans porter atteintes aux missions de service public qui nous incombent. C'est une réalité qui doit également selon nous être prise en compte, et qui est très régulièrement soulignée par la Directrice générale lors de ses entretiens avec les demandeurs.

A cet égard, la CADA n'a jamais souhaité interpréter limitativement la portée d' « un » document administratif. Il est bien entendu que si une demande vise un groupe de documents différents, il ne serait pas raisonnable d'exiger l'introduction de demandes séparées pour chacun des documents.

En l'espèce, le demandeur a repris dans sa demande de reconsidération pas moins de 7 groupes documents, portant sur 5 thématiques différentes.

Les demandes d'accès courent sur une période de 2 ans (2018-2019).

La demande de reconsidération reprend sous forme de tableaux une synthèse des cas où la partie adverse n'a pas accédé à ses demandes.

Ces 5 thématiques n'entretiennent pas de liens entre elles.

A cet égard, le Conseil d'Etat² a déjà jugé 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. »

² Voy. arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019.

A ce stade, malgré la demande multiple, la CADA ne considère pas qu'elle constitue une demande abusive.

Compte tenu des observations ci-dessus, il appartiendra à la partie adverse d'évaluer éventuellement le caractère abusif de prochaines demandes à la lumière de cette jurisprudence.

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'organe compétent de la partie adverse, comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 238.457 du 8 juin 2017.

Ainsi délibéré le 2 septembre 2019 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente et DREZE, membre effective, et de Messieurs DE BROUX, membre effectif, vice-président, LEVAUX, membre effectif et CHOME, membre suppléant et rapporteur.

Le Secrétaire,

La Présidente,

E. CLAEYS

V. MICHIELS