

01 mars 2021

CADA - Décision n° 125 : Commune – Pièces annexes à l'ordre du jour – Document inachevé ou incomplet (oui) – Demande manifestement abusive (oui) – Communication (non)

Commune – Pièces annexes à l'ordre du jour – Document inachevé ou incomplet (oui) – Demande manifestement abusive (oui) – Communication (non)

En cause :

[...],
Partie requérante,

Contre :

La Ville de Saint-Hubert,
Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution ;
Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, tel qu'il a été modifié par le décret du 2 mai 2019, l'article 8, § 1^{er} ;
Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : le CDLD), 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 le recours introduit par courriel le 1^{er} février 2021 ;
Vu la demande d'information adressée à la partie adverse le 2 février 2021 et reçue le 3 février 2021 ;
Vu la réponse de la partie adverse reçue le 18 février 2021.

Objet et recevabilité du recours

1. La demande du 15 janvier 2021 porte sur l'obtention d'une copie des « pièces annexes des points aux différents points à l'ordre du jour » du Conseil communal du 21 janvier 2021.
2. Les documents sollicités sont, dès lors qu'ils existent et sont en possession de la partie adverse, des documents administratifs au sens de l'article L3211-3 du CDLD.
3. En ce qui concerne les modalités d'introduction du recours, la partie requérante a introduit son recours par courriel. Or, en principe, le simple courrier électronique n'est pas de nature à conférer une date certaine.

Toutefois, la date du courrier recommandé envoyé à la partie adverse en application de l'article 8bis, alinéa 3, du décret du 30 mars 1995^[1], confère, le cas échéant, date certaine au recours. La Commission attire l'attention sur le risque que prend la partie requérante en termes d'expiration du délai de recours dans un tel cas^[2].

4. En l'espèce, le courrier recommandé en application de l'article 8bis, alinéa 3, susmentionné a été

envoyé à la partie adverse le 2 février 2021. Dès lors, il y a lieu de considérer cette date certaine comme celle du présent recours. La demande date du 15 janvier 2021, et a été rejetée explicitement par l'entité concernée le 18 janvier 2021. La partie requérante a donc introduit valablement son recours dans le délai de 30 jours visé à l'article 8bis, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995, prenant cours le lendemain de la réception du rejet explicite.

Examen du recours

5. La partie adverse avance, dans son refus du 18 janvier 2021, l'exception relative à un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet prévu à l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD.

6. La Commission rappelle que, selon sa jurisprudence, le 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 dégagées, du caractère partiel des informations en possession de l'autorité ou encore de la présentation formelle du document qui peut être source de méprise^[3].

Peuvent notamment être source de méprise les projets de délibération^[4], qui sont des documents évolutifs, appelés à être modifiés, et qui pourraient 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.

7. En l'espèce, certains documents sollicités – tels que le procès-verbal à approuver – constituent des documents inachevés car ceux-ci sont appelés à être approuvés et pourraient être modifiés en séance. Conformément à l'article 6, § 3, 1^o, du décret du 30 mars 1995, l'entité peut rejeter la demande s'agissant de telles informations car leur publication peut être source de méprise, le document étant inachevé et incomplet.

8. La partie adverse avance également l'exception relative à la demande abusive et répétée telle qu'elle est prévue à l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3^o, du CDLD.

9. Statuer sur une telle demande impliquerait de vérifier l'application des exceptions légales applicables à chacun des 58 documents annexes pour 23 dossiers différents. La Commission relève à cet égard, entre autres, que plusieurs points présents dans les documents sollicités sont susceptibles de contenir des informations relatives à des marchés publics ainsi que des informations relatives à la vie privée de différentes personnes physiques.

10. Par ailleurs, l'article L3231-3 du CDLD dispose notamment comme suit :

« 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: 3^o est manifestement abusive ou répétée (...) »

Eu égard à l'ampleur de la vérification susmentionnée, la Commission rappelle qu'elle s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la communication d'un nombre important de procès-verbaux du collègue communal^[5]. Elle y a notamment admis que le travail de vérification des exceptions légales pouvait

constituer une demande manifestement abusive, au sens de l'article L3231-3 du CDLD, tout en rappelant que : « 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 »^[6].

Il a par ailleurs été jugé par le Conseil d'État^[7] 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 ».

À cet égard, la demande implique une quantité de travail importante pour un ensemble de documents volumineux, sollicités en bloc et en général, sans qu'aucune thématique particulière ne soit visée. Cette vérification minutieuse apparaît d'une ampleur telle que la demande peut être considérée comme manifestement abusive.

La partie adverse informe d'ailleurs qu'elle n'effectue pas le travail de communication des pièces aux conseillers tant la charge est lourde, et que, pour le surplus, les procès-verbaux approuvés sont disponibles sur son site internet

11. Au vu de ce qui précède, les documents sollicités ne doivent pas être communiqués à la partie requérante.

^[1] Le courrier par lequel la Commission sollicite auprès de l'entité concernée la copie du document litigieux et le cas échéant une note d'observation.

^[2] Voir en ce sens C.E., n° 243.796 du 22 février 2019, Evrard et consorts ; C.E. (A.G.), n° 234.869 du 26 mai 2016, S.A. Kantoorinrichting Stulens ; CADA wallonne, décision n°5 du 7 octobre 2019.

^[3] CADA wallonne, avis n° 299 du 17 juin 2019 et décisions n° 77 du 24 août 2020 et n° 90 du 12 octobre 2020.

^[4] CADA wallonne, avis précité n° 299 du 17 juin 2019.

^[5] Voy. notamment les avis n° 255 du 4 février 2019 et n° 288 du 6 mai 2019 de la Commission ; décisions n° 31 de la CADA wallonne du 6 janvier 2020 et n° 80 du 24 août 2020.

^[6] Voy. avis n° 199 du 18 juin 2018 de la Commission. Voy. également l'arrêt n° 243.357 rendu par le Conseil d'État le 8 janvier 2019.

^[7] Voy. arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019.

Par ces motifs, la Commission décide :

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

Ainsi décidé le 1^{er} mars 2021 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par visioconférence par Madame MICHIELS, Présidente, et Messieurs de BROUX, membre effectif et vice-président, et CHOMÉ, membre suppléant, et en présence de Mesdames ROSOUX, Présidente suppléante, DREZE et GRAVAR, membres effectives.

Le Secrétaire, E. BOSTEM
La Présidente, V. MICHIELS