

06 janvier 2020

CADA - Décision n° 31 : Commune – Budget communal – Budget du CPAS – Document détenu par une autre entité (non) – Procès-verbaux du collège communal – Confidentialité (non) – Vie privée – Communication d'office – Demande manifestement abusive (oui) – Communication

Commune – Budget communal – Budget du CPAS – Document détenu par une autre entité (non) – Procès-verbaux du collège communal – Confidentialité (non) – Vie privée – Communication d'office – Demande manifestement abusive (oui) – Communication

En cause :

[...],

Partie requérante,

Contre :

La commune de Soumagne,

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, 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 courrier recommandé le 3 décembre 2019 ;

Vu la demande d'information adressée à la partie adverse le 4 décembre 2019 et reçue le 5 décembre 2019 ;

Vu la réponse de la partie adverse du 9 décembre 2019.

Objet et recevabilité du recours

1. La demande initiale du 9 octobre 2019 porte sur l'obtention d'une copie électronique :

- Du budget communal 2020 et les documents joints lors de sa présentation au point 6 de la réunion du Conseil communal du 21/10/2019, dont notamment « Présentation – Avis de la commission – Note de politique générale et financière » ;
- Du budget du CPAS 2020 et les documents joints lors de sa présentation au point 7 de la réunion du Conseil communal du 21/10/2019, dont notamment « Délibérations du Conseil de l'Aide sociale – Fonds de réserve – Voies et moyens » ;
- De tous les PV des réunions du Collège communal du 1/12/2018 au 31/10/2019.

Les documents sollicités sont des documents administratifs au sens de l'article 1^{er}, alinéa 2, 2^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

2. La demande initiale datant du 4 novembre 2019, a été rejetée explicitement par l'entité concernée à la date du 7 novembre 2019. La partie requérante a donc introduit son recours dans le délai de 30 jours prenant cours, conformément à l'article 8bis, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995, le lendemain de la réception de la décision de rejet explicite.

Examen du recours

3. Concernant le premier groupe de documents, à savoir le budget communal de 2020 ainsi que les documents joints lors de sa présentation au collège communal, la partie adverse informe le requérant que le budget ainsi que les annexes seront publiés sur le site Internet de la commune, après validation de ceux-ci par l'autorité de tutelle. La partie adverse précise que ces documents ont été validés par le conseil communal lors de sa séance du 21 octobre 2019, mais n'ont toujours pas fait l'objet de l'approbation de l'autorité de tutelle.

La validation de ces documents lors du conseil communal du 21 octobre 2019 leur confère la qualité de documents existants, achevés et complets. Un refus de communication doit par conséquent s'appuyer sur une exception légale. Le délai d'approbation par l'autorité de tutelle n'est visé par aucune exception. Le premier groupe de documents sollicités doit donc être communiqué sans délai.

4. En ce qui concerne la communication d'une copie électronique du budget 2020 du CPAS, la partie adverse renvoie la partie requérante vers l'entité qui détient le document, c'est-à-dire le CPAS de Soumagne, soulignant qu'elle n'agit que dans le cadre de la tutelle à l'égard du CPAS. Elle ne conteste néanmoins pas être également en possession du budget du CPAS, qu'elle a d'ailleurs communiqué à la Commission.

Pour rappel, la publicité de l'administration s'applique à toute information dont une entité (en l'espèce, la partie adverse) dispose. Ce n'est que dans la mesure où la partie adverse « n'est pas en possession du document » demandé, qu'elle peut se décharger de son obligation de publicité passive en renvoyant le demandeur vers l'entité qui détient le document, conformément à l'article L3231-2, alinéa 2 du CDLD.

Tel n'est pas le cas en l'espèce, de sorte que le budget 2020 du CPAS doit également être communiqué.

5. Enfin, concernant les procès-verbaux du collège communal, la partie adverse refuse de les transmettre au requérant en invoquant le « caractère confidentiel des réunions du Collège », ainsi que les données sensibles contenues dans ces procès-verbaux, notamment des données personnelles relatives à des permis d'urbanisme, des demandes citoyennes particulières et des dossiers de membres du personnel. Elle précise également que le total des procès-verbaux sollicités par le requérant (PV du 1/12/2018 au 31/10/2019) contiendrait plus de 1000 pages.

6. En ce qui concerne le « caractère confidentiel des réunions du Collège », il faut constater que celui-ci ne constitue pas en soi un motif d'exception à la publicité de l'administration. A l'instar des procès-verbaux des séances à huis clos d'un conseil communal, les documents demandés doivent être communiqués sauf lorsqu'une exception légale trouve spécifiquement à s'appliquer.

7. En ce qui concerne les données personnelles contenues dans les procès-verbaux sollicités, l'article 6, § 2, 1^o du décret du 30 mars 1995 prévoit que l'entité ou l'autorité administrative non régionale rejette la demande si la publication du document porte atteinte à la vie privée. 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 [...] notamment les données et informations personnelles suivantes : le nom, l'adresse, les activités professionnelles, les relations personnelles, les empreintes digitales, les images filmées, les photographies, les communications, les données ADN, les données judiciaires (condamnations ou inculpations), les données financières et les informations concernant des biens »^[1].

En l'espèce, la partie adverse fait état de la présence de données relatives à la vie privée au sein des documents demandés. Elle doit donc invoquer cette exception pour ne pas communiquer tout ou partie d'un procès-verbal d'une délibération du collège communal, et elle doit en faire la vérification au cas par cas.

Pour rappel en effet, et conformément à l'article L3231-3, alinéa 2, lorsque « un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante ». L'exception invoquée ne permet donc pas de rejeter en bloc l'ensemble de la demande relative aux procès-verbaux du collège communal.

8. Eu égard à l'ampleur de cette vérification, la Commission rappelle qu'elle s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur la communication d'un nombre important de procès-verbaux du collège communal^[2]. 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* »^[3].

Il a par ailleurs été jugé récemment par le Conseil d'Etat^[4] 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 ».

9. En l'espèce, la Commission constate que la partie adverse n'a pas répondu à la demande d'information, comme le prévoit l'article 8ter, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995, de sorte qu'elle devrait faire « d'office droit au recours et décide[r], moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du présent décret, la production du document demandé ».

Cependant, la production d'office des documents ne peut être ordonnée qu'en respectant les exceptions légales à la publicité de l'administration. A cet égard, il apparaît à la Commission que la demande implique une quantité de travail importante pour un ensemble de documents volumineux (1000 pages), sollicités en bloc et en général, sans qu'aucune thématique particulière ne soit visée. Cet examen minutieux apparaît d'une ampleur telle que la demande peut être considérée comme manifestement abusive.

10. Libre à la partie requérante de préciser sa demande auprès de l'entité dans des proportions raisonnables.

^[1] C. C., n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.11.

^[2] Voy. notamment les avis n° 255 du 4 février 2019 et n° 288 du 6 mai 2019 de la Commission.

^[3] Voy. avis n° 199 du 18 juin 2018 de la Commission. Voy. également l'arrêt n° 243.357 rendu par le Conseil d'Etat le 8 janvier 2019.

^[4] Voy. arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019.

Par ces motifs, la Commission décide :

Les procès-verbaux du collège communal sollicités ne doivent pas être communiqués.

Les autres documents sollicités doivent être communiqués dans un délai de 15 jours à dater de la notification de la présence décision.

Ainsi décidé le 6 janvier 2020 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Madame MICHIELS, Présidente, et Messieurs de BROUX, vice-président, membre effectif et rapporteur, LEVAUX, membre effectif, et CHOME, membre suppléant, et en présence de Mesdames DREZE, membre effective, et GRAVAR, membre effective.

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