

23 mai 2023

CADA - Avis n°120 : Commune – Ordre du jour du Conseil communal - Note de synthèse explicative Document inachevé ou incomplet (non) – Avis ou opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité – Document à caractère personnel -Huis clos – Communication partielle

Commune – Ordre du jour du Conseil communal - Note de synthèse explicative Document inachevé ou incomplet (non) – Avis ou opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité – Document à caractère personnel -Huis clos – Communication partielle

En cause :

[...],

Partie demanderesse,

Contre :

La Commune de Tubize,

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^{er} ;

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

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 7 février 2017 ;

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 13 février 2017 ;

Vu les réponses de la partie adverse des 7 et 13 février 2017 à la demande de reconsidération ;

Vu la demande complémentaire adressée par le demandeur d'avis le 17 février 2017 ;

Vu la réponse de la partie adverse à la Commission, transmise par courriel du 21 février 2017 ;

Considérant que, par courriel du 3 février 2017, le demandeur sollicite l'envoi, par courrier électronique, des « *notes de synthèse explicative(s) des points à l'ordre du jour du prochain conseil communal* » de la partie adverse ; qu'il s'agit de la réunion du conseil communal du 13 février 2017 ;

Considérant que, parallèlement, par un autre courriel du 3 février 2017, le demandeur sollicite l'envoi, par courrier électronique, des « *projets de délibération des points à l'ordre du jour du prochain conseil communal* ».

Considérant que, par courriel du 6 février 2017, la partie adverse s'oppose à ces demandes au motif que « *les notes explicatives et dossiers relatifs aux points inscrits à l'ordre du jour des conseils communaux sont réservées aux conseillers communaux et ne sont pas publiques* » et que « *Le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal prévoit en son article 23 que les lieu, jour et heure et l'ordre du jour des réunions du Conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à l'administration communale ainsi que par un avis diffusé sur le site internet. Il s'agit dans ce cas des titres des points inscrits à l'ordre du jour* » ;

Considérant que, par courriel du 7 février 2017, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès de la partie adverse, ainsi qu'une demande d'avis auprès de la Commission ;

Considérant qu'à la suite de cette demande de reconsidération, la partie adverse a adressé deux courriels au demandeur, les 7 et 13 février 2017 ; que, par le premier, elle indique que « *le droit d'accès aux documents administratif est organisé par le Décret (CDLD) qui dispose notamment que le demandeur doit préciser la référence du document souhaité. Il ne s'agit donc pas d'un droit d'accès général* » et exige que la demande soit adressée via un formulaire ; que, par le second, elle transmet le formulaire en question ;

Considérant qu'au vu de ces réponses, le demandeur adresse, par courriel du 13 février 2017, des questions complémentaires à la Commission ; que ces questions sont formulées comme suit :

« - *Si le document demandé n'est pas à caractère personnel est-il requis de révéler son identité ?*

- *Le formulaire reprend dans son cadre 3 " Pour une demande standard (datant d'après 1990) : 1 heure de travail forfaitaire à 37,5 €". Est-ce bien raisonnable en absolu et en fonction de l'objet ? »*

Considérant que, par courriel adressé à la Commission le 21 février 2017, la partie adverse transmet une copie de l'ordre du jour de la séance du conseil communal du 13 février, tel que transmis aux conseillers communaux ; que ce document contient notamment les projets de délibération ; que la partie adverse indique notamment que

« - *Ce document comporte une analyse détaillée de tous les points qui sont soumis au vote des Conseillers communaux*

- *Ce document comporte aussi l'analyse détaillée de tous les points qui sont soumis au vote des Conseillers communaux ;*

- *Certains points compris dans ce document ont un caractère personnel que ce soit en séance publique ou à huis-clos*

- *Certains points développés dans ce document comportent des avis visés à l'article L3231-3, 2°, du CDLD ;*

- *Cette demande porte sur toutes les notes de synthèse qui seront soumises à l'avenir aux conseillers communaux ; selon nous, on entre dès lors dans le champ d'application de l'article L3231-3, 3° et 4° du CDLD ».*

Examen de la demande

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

Considérant que 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* » ;

Considérant toutefois que l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, du CDLD, prévoit notamment que « *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 » ;

Considérant que le document transmis à la commission constitue la note de synthèse prévue à l'article

L1122-13, § 1^{er}, alinéa 2 du CDLD ; qu'il est signé par le Bourgmestre et le directeur général de la partie adverse ; qu'il ne peut donc être considéré comme un document inachevé ou incomplet, même s'il constitue un projet, par hypothèse non définitif ;

Considérant que l'exception prévue à l'art. L3231-3, alinéa 1^{er}, 2^o du CDLD est facultative, et soumise à des conditions strictes ; que selon une jurisprudence constante des CADA fédérale et wallonne, en particulier :

- seuls des avis ou opinions peuvent être pris en considération, à l'exception de simples faits ou constats ;
- l'avis ou l'opinion doit avoir été communiqué spontanément, librement à l'autorité administrative, en l'absence de toute obligation légale ;
- l'avis ou l'opinion est communiqué, de manière expresse, sous le sceau de la confidentialité, à l'autorité administrative ;
- la mention de ce caractère confidentiel doit être concomitante à la communication de l'avis ou de l'opinion ;
- l'avis ou l'opinion émane de tiers, à l'exclusion donc des fonctionnaires ou préposés de l'autorité administrative^[1].

Considérant que, s'agissant d'une exception facultative au droit d'accès, il appartiendra à l'autorité de décider s'il y a lieu de l'invoquer et de pouvoir établir que les conditions de l'article L3231, alinéa 1^{er}, 2^o, sont bien remplies^[2], notamment celles de l'absence de toute obligation légale et le fait que l'avis ou l'opinion émane de tiers ;

Considérant que, de même, il appartient à l'autorité d'exposer quels sont, à son sens, les points particuliers qu'elle considère comme ayant un caractère personnel ;

Considérant qu'il appartiendra donc à la partie adverse d'examiner ces exceptions ; que cet examen doit se faire pour chacun des points de l'ordre du jour demandé ; que cet examen doit, conformément à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, être explicité dans la décision relative à la demande d'accès ; que, dans ce cadre, la partie adverse envisagera ces exceptions en tenant compte de ce que toute limite à la publicité de l'administration est de stricte interprétation, dès lors qu'elle restreint la portée d'un droit fondamental prévu par l'article 32 de la Constitution ;

Considérant qu'à défaut de disposer d'une telle analyse de la partie adverse, la Commission ne pourrait raisonnablement envisager chacun des 25 points de l'ordre du jour et les analyser à l'aune de chacune des exceptions, obligatoires ou facultatives, éventuellement applicables ; qu'en effet, ce faisant, elle se substituerait à l'autorité compétente ;

Considérant que, s'agissant des points délibérés à huis clos, dans la mesure où ils portent sur des questions de personnes au sens de l'article L1122-21 du CDLD, ils doivent être considérés comme des documents à caractère personnel pour lesquels le demandeur doit justifier d'un intérêt ; que, dans la mesure où le demandeur justifierait d'un intérêt, il appartiendrait encore à la commune d'analyser les exceptions visées notamment par le CDLD et le décret du 30 mars 1995, ainsi que par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée ;

Considérant par ailleurs que la demande soumise à la Commission ne paraît ni manifestement abusive, ni répétée, ni manifestement trop vague s'agissant d'un document précis et d'une première demande en ce sens, à la connaissance de la Commission ; que les exceptions de l'article 3231-3, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, ne sont donc pas applicables en l'espèce ;

Considérant que, s'agissant des modalités d'accès aux documents, l'utilisation d'un formulaire spécifique ou la mention de la « *référence du document souhaité* » ne peut être exigée ; qu'aucune disposition

spécifique n'interdit l'usage d'un formulaire, néanmoins celui-ci ne peut conditionner la recevabilité de la demande ; qu'en effet, l'article L3231-2 du CDLD impose uniquement que la demande indique clairement la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés et qu'elle soit adressée par écrit à l'autorité ; que, de même, la prise en charge par le demandeur de la rémunération du personnel de l'autorité ne peut être exigée ; que l'article L3231-9, alinéa 2, du CDLD précise en effet que « *les rétributions éventuellement demandées pour la délivrance de la copie ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant* ».

La Commission rend l'avis suivant :

Les points de la note de synthèse relatifs à la séance publique doivent être communiqués à la partie demanderesse sous réserve de l'applicabilité des exceptions légales, le cas échéant, en occultant les informations relevant d'une de ces exceptions.

Les points de la note de synthèse relatifs à la séance à huis clos ne doivent pas être communiqués dans la mesure où le demandeur ne justifie pas d'un intérêt personnel.

^[1] Voy. les nombreuses références aux avis de la CADA fédérale sur ce point dans V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruylant, 2015, p. 171-172, et également les avis n°111 du 19 août 2016 et n°113 du 19 septembre 2016 de la CADAW.

^[2] Voyez V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruylant, 2015, p.169.

Ainsi délibéré le 6 mars 2017 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente, et DREZE, membre effective, et de Messieurs DE BROUX, vice-président, et LEVAUX, membre effectif et rapporteur.

La Secrétaire, F. JOURETZ
La Présidente, V. MICHIELS