

06 avril 2023

CADA - Décision n° 289 : Commune – Documents comptables – Document inachevé ou incomplet (non) – Demande abusive (non) – Communication

Commune – Documents comptables – Document inachevé ou incomplet (non) – Demande abusive (non) – Communication

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La Commune de Nassogne,

Partie adverse,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Vu l'article 8, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration (ci-après, le décret du 30 mars 1995),

Vu l'article L3211-3, ainsi que les articles L3231-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après, le CDLD),

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 8 novembre 2022,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 23 novembre 2022 et reçue le 24 novembre 2022,

Vu la réponse de la partie adverse du [8 décembre 2022](#),

Vu la décision de proroger le délai prévu à l'article 8^{quinquies}, § 1^{er}, du décret du 30 mars 1995, compte tenu de la charge de travail importante de la Commission.

I. Objet de la demande

1. La demande porte sur l'obtention, « sous format électronique, du décompte complet et détaillé (par exemple les mandats de paiement) de l'article « Nettoyage inondations » du compte communal 2022 à ce jour 19/08/2022 ».

II. Compétence de la Commission

2. La Commission est compétente pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

3. La demande a été adressée à la partie adverse le 22 août 2022.

La partie adverse a explicitement rejeté la demande le 18 octobre 2022.

La partie requérante a introduit son recours le 8 novembre 2022, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8bis, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995.

Dès lors, le recours est recevable.

IV. Examen au fond

4. La Commission rappelle que tous les documents administratifs sont en principe publics. C'est le principe consacré à l'article 32 de la Constitution. Une entité ne peut refuser la publicité que dans la mesure où elle peut se baser sur l'un des motifs d'exception visés par les régimes législatifs applicables et motiver sa décision de manière concrète et suffisante. Dans la mesure où ce n'est pas le cas, l'entité est tenue d'assurer la publicité des documents administratifs.

Dans le cadre de ses prérogatives de réformation, la Commission est elle-même compétente pour apprécier dans quelle mesure il y a lieu de faire droit à la demande d'accès au document administratif, en procédant à la mise en balance requise entre l'intérêt de la publicité des documents administratifs et l'intérêt protégé par le motif d'exception invoqué.

5. En l'espèce, la partie adverse invoque l'exception relative à un document inachevé ou incomplet, prévue à l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD. Elle explique que les documents comptables sollicités ne constituent pas des documents complets et ne peuvent dès lors pas être considérés comme définitifs étant donné « que le compte communal n'a par essence pas encore été présenté au conseil communal et par conséquent pas encore été soumis à l'approbation de notre tutelle ».

6. La Commission interprète l'exception visée par l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 1^o, du CDLD comme requérant la double condition que le document sollicité soit « inachevé ou incomplet » et que ce caractère inachevé ou incomplet engendre un risque de méprise ^[1].

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^o, du CDLD ou de l'article 6, § 3, 1^o, du décret du 30 mars 1995, dès lors qu'ils n'appellent plus de modifications ^[2].

Le fait que la demande porte sur un document qualifié de « préparatoire » ne constitue dès lors pas en soi un motif de refus ^[3].

7. La Commission a considéré à plusieurs reprises que des documents préparatoires devaient, parce qu'ils sont achevés et complets, être communiqués.

Ainsi, à titre d'exemple, 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 communiqués^[4].

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'administration^[5]^[6]. Ainsi, le compte budgétaire provisoire au sens de l'article L1312-1 du CDLD, arrêté par le collège communal constituée, 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 1er, 1°, du CDLD^[7].

8. 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 1^{er}, 1°, du CDLD ou l'article 6, § 3, 1°, 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 dégagées^[8]. Le caractère inachevé ou incomplet peut également résulter du caractère partiel des informations en possession de l'autorité^[9], ou encore de la présentation formelle (par exemple en suivi de modifications) du document^[10], qui peut être source de méprise.

9. Compte tenu de la jurisprudence précitée, la Commission estime que l'article « Nettoyage inondations » du compte communal 2022 à la date du 19 août 2022 constitue un document achevé et complet et ce, même si le compte communal pour l'ensemble de l'année 2022, en ce compris ledit article, devra encore être présenté au conseil communal et être soumis à l'approbation du pouvoir de tutelle.

La partie adverse est en effet en mesure de fournir au requérant un décompte complet des montants engagés dans le cadre de l'article "Nettoyage inondations" du compte communal 2022, en communiquant les mandats de paiement ordonnés jusqu'à la date du 19 août 2022, à l'instar de celui déjà transmis au requérant.

Par ailleurs, la seconde condition nécessaire à l'application de l'exception relative à un document inachevé et incomplet, à savoir le risque de méprise, n'apparaît pas remplie en l'espèce.

Partant, l'exception est rejetée.

10. Enfin, la circonstance soulignée par la partie adverse, selon laquelle un travail de deux heures a été nécessaire pour compiler les documents demandés, n'est pas, à elle seule, de nature à modifier cette conclusion. En tout état de cause, elle ne peut avoir pour effet de qualifier la demande d'abusives au sens de l'article L3231-3, alinéa 1^{er}, 3°, du CDLD. Selon la jurisprudence de la Commission, un simple surcroît de travail ne peut en effet suffire à considérer une demande comme manifestement abusive^[11].

Par ailleurs, l'introduction par la même partie requérante de sept demandes auprès de la même autorité dans un laps de temps réduit n'est pas, en l'espèce, abusive faute de démonstration concrète par l'autorité de graves difficultés à répondre aux différentes demandes^[12]. Toutefois, à l'avenir, la répétition de demandes très spécifiques entraînant une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause et mettant en péril le bon fonctionnement de l'administration pourrait constituer une demande abusive.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est recevable.

Le recours est fondé. La partie adverse communique à la partie requérante le décompte complet et détaillé de l'article « Nettoyage inondations » du compte communal 2022 à la date du 18 août 2022 et ce, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision.

[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.

[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° 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 ».

[5] 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.

[6] Voy. l'avis n° 120 du 6 mars 2017.

[7] Voy. l'avis n° 187 du 16 avril 2018.

[8] 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.

[9] 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 ».

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

[11] Voy. l'avis n° 199 du 18 juin 2018.

[12] Voy. la décision n° 222 du 8 février 2022.

Ainsi décidé le 6 avril 2023 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, Président et rapporteur, Pierre-Olivier DE BROUX, Vice-président, Martin VRANCKEN, membre suppléant, Marie BOURGYS, membre suppléante, Clémentine CAILLET, membre suppléante et en présence de Marie-Astrid DRÈZE, membre effective.

Le Secrétaire, B. ANCION

Le Président, S. TELLIER