

23 juillet 2024

CADA - Décision n° 432 : Commune – Acte délibératif – Bulletin communal – Acte interne – Demande d'explication – Irrecevabilité partielle – Communication d'office

Commune – Acte délibératif – Bulletin communal – Acte interne – Demande d'explication – Irrecevabilité partielle – Communication d'office

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La commune de Lobbes,

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 courrier recommandé le 15 mai 2024,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 23 mai 2024 et reçue le 24 mai 2024,

Vu l'absence de réponse de la partie adverse.

I. Objet de la demande

1. La demande initiale de publicité porte sur la communication d'une copie de « l'acte délibératif adopté par le conseil communal et décidant d'éditer ledit bulletin communal, mais également une motivation quant au choix qu'il a posé quant au contenu de celui-ci ».

Dans son recours, la partie requérante sollicite, outre ce qui précède, une copie de « l'acte interne visant à [lui] présenter les mesures d'exécution adoptées par le collège communal ».

II. Compétence de la Commission

2. La Commission est compétente pour connaître du recours.

III. Recevabilité du recours

3. L'article L3231-3, alinéas 3 et 4, du CDLD, rendu applicable à la partie adverse par l'article L3211-3 du même code, dispose comme suit :

« L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée ».

4. La demande initiale de publicité administrative a été adressée à la partie adverse le 11 avril 2022

La partie adverse n'y ayant pas donné suite, la demande a été rejetée implicitement le 11 mai 2024, en application de l'article L3231-3, alinéa 4, du CDLD.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 15 mai 2024, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8bis, alinéa 1^{er}, second tiret, du décret du 30 mars 1995 et rendu applicable par l'article L3231-5, § 1^{er}, du CDLD.

Dès lors, le recours est recevable *ratione temporis*.

5. L'article L3231-5, § 1^{er}, du CDLD dispose comme il suit :

« § 1^{er}. Si l'entité rejette une demande de consultation, de communication ou de rectification, même de façon implicite, le demandeur peut introduire un recours contre cette décision devant la Commission d'accès aux documents administratifs visée à l'article 8 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration.

Le recours est exercé et examiné selon les modalités et dans les délais fixés par le décret susvisé. »

En l'espèce, en tant que le présent recours administratif a pour objet une demande de communication d'une copie de « l'acte interne visant à [lui] présenter les mesures d'exécution adoptées par le collège communal », il n'a pas fait l'objet d'une demande initiale auprès de la partie adverse. Or, la Commission ne peut être saisie, en vertu de l'article L3231-5, § 1^{er}, du CDLD, qu'à l'égard d'une décision, même implicite, rendue par l'entité concernée.

Il s'ensuit que le recours est irrecevable en tant qu'il porte sur une demande de communication ayant un tel objet.

IV. Examen au fond

6. 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.

7. La Commission constate que la partie adverse n'a pas répondu à la demande d'informations qui lui a été adressée en application de l'article 8 *ter*, alinéa 1^{er}, du décret du 30 mars 1995, de telle sorte qu'elle n'est pas en mesure d'exercer la mission qui lui est dévolue.

Aucune exception à cette obligation de collaboration dans l'instruction du dossier n'est prévue par le décret.

Dès lors, conformément à l'article 8 *ter*, alinéa 2, du décret du 30 mars 1995, la partie adverse doit, pour autant qu'il existe, communiquer le document à la partie requérante, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du même décret, étant entendu qu'elles sont de stricte interprétation.

8. La demande porte également sur la motivation quant au choix posé par le conseil communal sur l'objet principal de sa demande.

A cet égard, il est rappelé que l'article L3211-3, 2°, du CDLD définit le document administratif comme « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité dispose ».

Par ailleurs, conformément à l'article L3231-1, alinéa 1^{er}, du même 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 ».

Le droit d'obtenir des explications au sujet d'un document administratif est une des modalités de la publicité passive prévue par toutes les législations relatives à la publicité de l'administration.

Selon les travaux préparatoires de la loi fédérale, ce droit d'explications s'impose car « dans la plupart des cas, la publicité sans explications resterait lettre morte en raison du caractère administratif du langage utilisé ou de la technicité des documents » (*Doc.parl.*, Chambre, sess. 1992-1993, n° 1112/1, p. 14).

Selon la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs, « le droit d'explication comprend seulement la possibilité pour le demandeur d'obtenir des informations dans un langage compréhensible au sujet du contenu d'un texte existant et se limite à cela » (avis n° 2014/64 du 28 juillet 2014). Elle précise par ailleurs que toute question (et donc toute demande d'explication) doit porter sur un document existant, et dont l'information est matérialisée sur un support (avis n° 2014/48 du 2 juin 2014).

La Commission régionale d'accès à l'information environnementale (CRAIE) rejette systématiquement les demandes d'explications lorsque « la réponse à ces demandes d'explications ou de précisions implique l'établissement d'un document nouveau » (décisions de la CRAIE n° 609 du 11 juin 2013, et n° 629 du 8 novembre 2013). L'information doit donc préexister à l'explication, et l'autorité peut donc légitimement rejeter « les demandes qui impliqueraient un réel travail de consolidation, d'analyse ou d'interprétation de données de la part de l'autorité publique qui en est saisie » (M. Delnoy, R. Smal, « La publicité de l'information en matière environnementale », dans V. Michiels (dir.), *La publicité de l'administration*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 280-281, et les nombreuses références citées).

Il s'ensuit que les explications qui doivent être données par les autorités administratives se limitent strictement au contenu du document demandé, et ne devraient porter que sur l'explication des termes administratifs, juridiques ou techniques utilisés dans ce document. Il est néanmoins possible que, dans ce cadre, des étapes de l'instruction du dossier doivent parfois être expliquées^[1].

Par conséquent, le droit d'obtenir des explications au sujet d'un document administratif suppose que ce

document soit identifié et existant, et ne peut être interprété comme ouvrant un droit général à interroger une entité sur une thématique donnée, par le biais de questions ouvertes appelant des justifications ou explications d'ordre général.

La Commission rappelle, par ailleurs, que les entités administratives ne sont pas tenues de créer un document administratif nouveau pour remplir leurs obligations relatives à la publicité passive^[2].

En l'espèce, l'entité ne devrait donner suite à la demande d'explication litigieuse que si celle-ci reste dans les limites des enseignements qui précèdent.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est irrecevable en tant qu'il a pour objet une demande de communication d'un acte interne visant à présenter à la partie requérante les mesures d'exécution adoptées par le collège communal.

Le recours est fondé pour le surplus. La partie adverse communique à la partie requérante le document sollicité et transmet les éventuelles explications y relatives, moyennant le respect des exceptions prévues à l'article 6 du décret du 30 mars 1995 et ce, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de la présente décision.

[1] Dans sa décision n° 41 du 2 mars 2020, la CADA wallonne précise, à cet égard, que l'« on peut penser par exemple à la présence, dans le document, du nom d'une institution ou d'un organe consultatif. L'administration serait alors tenue d'expliquer quel est cette institution ou cet organe et, sans doute, quel a été son rôle dans l'élaboration du document ».

[2] Décisions n° 147 du 3 mai 2021, n° 158 du 7 juin 2021, n° 159 du 7 juin 2021 et n° 191 du 6 septembre 2021 de la CADA wallonne.

Ainsi décidé le 23 juillet 2024 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, président, Lionel RENDERS, président suppléant, Martin VRANCKEN, membre effectif, Maxime CHOMÉ, membre effectif, en présence de Denis DEMEUSE, membre effectif et rapporteur.

Le Secrétaire, B. ANCION
Le Président, S. TELLIER