

20 novembre 2025

CADA - Décision n° 574 : Ville – Décision – Plainte – Facture d'avocat – Obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret – Secret professionnel – Intérêt économique ou financier de la Région (non) – Recours partiellement sans objet – Communication partielle

Ville – Décision – Plainte – Facture d'avocat – Obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret – Secret professionnel – Intérêt économique ou financier de la Région (non) – Recours partiellement sans objet – Communication partielle

[...],

Partie requérante,

CONTRE :

La Ville de Dinant, rue Grande, 112 à 5500 Dinant,

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 août 2025,

Vu la demande d'informations adressée à la partie adverse le 13 août 2025 et reçue le 14 août 2025,

Vu la réponse de la partie adverse du 29 août 2025,

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 adressée à la partie adverse est libellée comme suit :

« Dans le cadre [...], j'ai besoin de bénéficier - en urgence - de la copie de la plainte initiale des conjoints [...] à l'égard de la Ville de Dinant et de ses mandataires, membres du Collège communal.

De même, en date du 20 mars 2000, le Collège communal à l'unanimité - point 82 de l'ordre du jour

(Ville de Dinant/Casino), le Collège a marqué accord pour un état provisionnel de 100.000 FB. A l'ordre du jour de ce même collège, au point 83 (Ville de Dinant/plainte contre X), le Collège a marqué son accord pour le paiement d'honoraires à [...] de 5000 FB. Pour ces deux points, j'ai également besoin de recevoir toutes les pièces administratives qui justifient ces décisions. Enfin, Monsieur le Directeur financier, [...] faisant suite à ma demande, a pu retrouver des paiements de frais d'avocats à [...] associés pour un total de plus de 120.000 €. [...], je voudrais donc également recevoir les pièces justifiant ces paiements. [...], je souhaite donc avoir accès à toutes les pièces liées à ce dossier ».

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 1^{er} août 2025.

La partie adverse a explicitement rejeté la demande le 7 août 2025.

La partie requérante a introduit son recours auprès de la Commission le 8 août 2025, soit dans le délai de 30 jours prévu à l'article 8bis, alinéa 1^{er}, premier tiret, du décret du 30 mars 1995, rendu applicable par l'article L3231-5, § 1^{er}, du CDLD.

Dès lors, le recours est recevable.

IV. Examen au fond

5. 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 législations 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, le cas échéant, 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.

En ce qui concerne la plainte initiale des consorts [...] à l'égard de la Ville de Dinant et de ses mandataires :

6. La partie adverse explique « la plainte des [...] datant vraisemblablement de 1999 est introuvable malgré [s]es recherches ». Elle ajoute que :

« La [partie adverse] n'était pas destinataire de la plainte n'étant visée ni comme inculpée (légalement impossible à l'époque) ni comme civilement responsable de [la partie requérante] visé, quant à lui, par des accusations le concernant personnellement (c'est-à-dire autrement qu'en sa qualité [...] de la [partie adverse]).

La plainte et la constitution de partie civile font partie, intégralement, du dossier répressif auquel seul [la partie requérante] a été partie, assisté par les avocats de son choix, [...], refusant d'y faire intervenir la [partie adverse] (par exemple pour la couverture, éventuelle, des amendes et dommages et intérêts auxquels il aurait pu être condamné).

La plainte et la CPC des consorts [...] n'ont donc aucune raison de se trouver en possession / dans les archives de la [partie adverse] ».

En ce qui concerne la plainte initiale des consorts [...] à l'égard de la Ville de Dinant et de ses mandataires, dès lors que la partie adverse n'est pas en possession de ce document, la demande est sans objet.

En ce qui concerne les pièces administratives justifiant les décisions du 20 mars 2000, points 82 et 83 :

7. La partie adverse explique « la motivation des décisions 82 et 83 du collège communal du 20/3/2000 est inexistante ou n'a pas été archivée ». Elle ajoute qu'elle a :

« [C]ependant trouvé dans les archives du service "recette/finances les documents en annexe. Il s'agit de courriers du cabinet [...] et de courriers de [...] adressés au directeur financier l'informant que le collège communal marquait son accord pour le paiement d'un état provisionnel de 100.000 Bef pour le premier et de 5.000 BEF pour le suivant. Ces documents sont également accompagnés d'un mandat de paiement relatif à plusieurs paiements au cabinet [...] ».

Dès lors que la partie adverse n'est pas en possession de la motivation des décisions 82 et 83 du Collège, le recours est sans objet pour ce point.

En revanche, la partie adverse doit communiquer les documents administratifs en sa possession qui justifient les décisions 82 et 83 du Collège, à savoir les demandes de provision, sous réserve de l'exception relative à une obligation de secret instaurée par la loi développée *infra* au point 8.

En ce qui concerne le paiement de frais d'avocats à [...] pour un total de plus de 120.000€ :

8. La partie adverse invoque l'exception relative à une obligation de secret instaurée par une loi ou un décret, prévue à l'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995. Elle explique que :

« La demande introduite par [la partie requérante] concerne des documents relatifs à l'affaire [...]. Or, les documents sollicités constituent des échanges entre la Ville et son conseil que je ne peux transmettre au demandeur.

Cette information m'a été confirmée par le cabinet du Ministre Desquesnes, via un courriel en pièce jointe du mail contenant cette note explicative.

Ce courriel stipule "pour le surplus le Code judiciaire, en ces articles 747 et suivants, régit strictement les échanges de conclusions et de pièces entre les parties. En outre, les échanges entre une partie et son conseil relève du strict secret professionnel de ce dernier. De facto, même à user du droit d'accès aux documents administratifs ouvert à tout citoyen, [la partie requérante] se heurterait à ces dispositions impératives" ».

L'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995 dispose comme il suit :

« § 2. L'entité ou l'autorité administrative non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, qui lui est adressée en application du présent décret, si la publication du document administratif porte atteinte :

[...]

2° à une obligation de secret instaurée par une loi ou par un décret ».

La Commission rappelle que l'application de cette exception absolue requiert la réunion de deux conditions, cumulatives^[1] :

- aux termes de la première condition, qui est d'ordre formel, l'obligation de secret doit être inscrite dans une loi ou un décret ;

- aux termes de la seconde condition, qui est d'ordre matériel, il convient d'interroger le sens du secret imposé pour s'assurer qu'il vise la bonne situation, les bonnes personnes ou les bons documents (voire partie(s) de document). Il faut tenir compte du but visé par une disposition relative à l'obligation de secret et du fait que la disposition relative à l'obligation de secret ne s'applique que dans la mesure où il est porté atteinte à la finalité pour laquelle cette disposition relative à l'obligation de secret a été créée.

Le recours à cette exception exige donc de démontrer de manière concrète et pertinente le lien de cette obligation avec le document qui fait l'objet de la demande d'accès.

En l'espèce, en tant qu'elles comprennent le détail des honoraires des avocats, la Commission estime que ces factures relèvent de l'exception relative à une obligation de secret prévue à l'article 6, § 2, 2°, du décret du 30 mars 1995, et prévue par l'article 458^{bis} du Code pénal, à savoir le secret professionnel :

« le secret professionnel de l'avocat peut constituer une exception au sens des législations relatives à la publicité de l'administration. Si ce secret est au cœur des règles déontologiques relatives à la profession d'avocat, il peut aussi trouver son fondement à l'article 458 du Code pénal ainsi que dans les droits fondamentaux protégés par les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme »^[2].

(...)

« la protection du secret professionnel des avocats s'étend essentiellement aux documents émanant des avocats eux-mêmes (...) le secret professionnel de l'avocat a pour objectif de permettre à l'avocat et à son client de communiquer en toute liberté, sans crainte de voir le contenu de ces échanges divulgué à des tiers »^[3].

Partant, les factures demandées doivent être communiquées en y laissant apparaître seulement les montants totaux des prestations et frais.

9. Enfin, la partie adverse invoque l'exception relative à un intérêt économique ou financier de la Région prévue à l'article 6, § 1^{er}, 6°, du décret du 30 mars 1995. Elle écrit ce qui suit :

« La demande de [la partie requérante] s'inscrit dans le cadre de la procédure d'appel relative au dossier « [la partie requérante] c. Ville de Dinant », dont l'audience a été fixée au 3 février 2026. Ce litige porte sur la question du paiement des honoraires d'avocats. Par arrêt du 5 juin 2023, la Cour d'appel de Liège a

jugé que ces honoraires devaient être supportés par [la partie requérante].

Dans ce contexte, la demande de communication de documents relatifs aux paiements d'honoraires d'avocats par la Ville poursuit manifestement l'objectif de soutenir la position de [la partie requérante] dans la procédure judiciaire en cours. Or, une telle communication porterait atteinte aux intérêts financiers et économiques de la Ville, au sens de l'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ».

L'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995 dispose comme suit :

« § 1. L'entité ou l'autorité administrative non régionale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

[...]

6^o un intérêt économique ou financier de la Région ».

En l'espèce, l'intérêt économique ou financier de la partie adverse ne se confond pas avec celui de la Région wallonne, seul concerné à l'article 6, § 1^{er}, 6^o, du décret du 30 mars 1995. Du reste, l'article L3231-3 du CDLD ne comporte pas d'exception analogue de nature à s'appliquer à la partie adverse.

L'exception est rejetée.

10. La Commission n'aperçoit pas, à la lecture des éléments communiqués par la partie adverse, quelles autres exceptions pourraient être invoquées pour refuser la communication des documents concernés.

Par ces motifs, la Commission décide :

Le recours est partiellement fondé. La partie adverse communique à la partie requérante les documents suivants :

- les documents administratifs en sa possession qui justifient les décisions 82 et 83 du Collège, à savoir les demandes de provision, sous réserve de l'exception relative à une obligation de secret instaurée par la loi,

- les paiements de frais d'avocats en y laissant apparaître seulement les montants totaux des prestations et frais,

et ce, dans un délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision.

Le recours est sans objet pour le surplus.

[1] P.-O. de BROUX, D. de JONGHE, R. SIMAR, M. VANDERSTRAETEN, « Les exceptions à la publicité des documents administratifs », in V. MICHIELS (dir.), *La publicité de l'administration – Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 144-145.

[2] Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 54.460/2 du 4 décembre 2013, *Doc.parl.*, Chambre, sess. 2013-2014, n° 2764/2 ; l'arrêt C.C. 10/2008 du 23 janvier 2008.

[3] Voy. Avis n° 105 du 27 juin 2016 et décisions n° 24 du 6 janvier 2020, 84 du 21 septembre 2020 et n° 88 du 12 octobre 2020 de la CADA wallonne.

Ainsi décidé le 20 novembre 2025 par la Commission d'accès aux documents administratifs, délibéré par Stéphane TELLIER, président, Marie BOURGYS, membre effective et vice-présidente suppléante, Martin VRANCKEN, membre effectif, Laurane FERON, membre suppléante et rapporteur, en présence de Pierre-Yves MÉLOTTE, membre suppléant, Marie-Astrid DRÈZE, membre effective et Denis DEMEUSE, membre effectif.

Le Secrétaire, B. ANCION

Le Président, S. TELLIER