Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale

Avis n°293.18

Demande formulée sur l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration

I. La demande d'avis

1.1. Le 29 juillet 2018, la commission a été saisie, par courriel, d'une demande d'avis introduite par Monsieur XXXXXXXX. La demande était formulée dans les termes suivants :

« J'ai l'honneur d'adresser à la Commission trois demandes de recours suite à des difficultés rencontrées dans le cadre d'une demande d'accès à des documents administratifs.

Les demandes concernées étaient adressées à la Commune de Schaerbeek et portaient sur :

- Les projets de délibération des points à l'ordre du jour du conseil communal du mercredi 20 juin 2018 (https://transparencia.be/request/conseil_communal_seance_du_mercre_5).

- Les notes de synthèses explicatives des points à l'ordre du jour du conseil communal de ce mercredi 20 juin 2018 (https://transparencia.be/request/conseil_communal_seance_du_mercre_4).

- Le registre des pièces des points à l'ordre du jour du conseil communal de ce mercredi 20 juin 2018 (https://transparencia.be/request/conseil_communal_seance_du_mercre_3).

La commune de Schaerbeek a répondu le 18 juin 2018 à ma première demande portant sur les projets de délibération des points à l'ordre du jour du conseil communal du mercredi 20 juin 2018 sans toutefois me transmettre les documents demandés. Les deux autres demandes sont restées sans suite.

Vous trouverez en pièces jointes l'historique des échanges de mails avec la commune ainsi que les demandes de reconsidération envoyées ce jour. Ces échanges sont également accessibles en ligne aux adresses renseignées ci-dessus. »

1.2. Bien que le demandeur ait saisi la commission par un seul courriel, sa demande concerne, ainsi qu'il l'affirme lui-même, « trois demandes de recours », lesquelles portent sur trois séries différentes de documents, tous en rapport avec la même séance du conseil communal de Schaerbeek, à savoir celle qui s'est tenue le 20 juin 2018.

Si la commission n'exclut pas que l'appréciation de ces trois demandes puissent différer selon le type de documents concerné ou selon leur contenu, il lui paraît préférable d'examiner ces trois demandes ensemble, dès lors qu'elles ont fait l'objet d'une seule demande de reconsidération, ainsi que d'une réponse unique de la commune de Schaerbeek, et qu'enfin, elles présentent entre elles un rapport étroit.

1.3. La Commune de Schaerbeek a transmis à la commission ses observations par un courrier daté du 13 août 2018.

II. Recevabilité de la demande d'avis

2.1. Les présentes demandes sont, à l'évidence, fondées sur l'article 9, §1^{er} de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, qui dispose :

« 1er. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 7, alinéa 5, il peut adresser à l'autorité administrative provinciale ou communale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission Régionale d'accès aux documents administratifs créée par l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, d'émettre un avis.

La commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative provinciale ou communale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

[...] »

2.2. Il apparaît, à la lecture de la note d'observation de la commune de Schaerbeek, que la demande de reconsidération a bien été adressée à la commune « *au même moment* » que sa demande d'avis adressée à la commission.

La demande d'avis est donc recevable.

III. Examen de la demande

3.1. Dans sa demande de reconsidération adressée à la commune de Schaerbeek, le demandeur précise qu'il limite sa demande d'accès aux documents en rapport avec les points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal du 20 juin 2018.

Partant, la commission limite son examen à la demande d'accès aux documents en lien avec les points examinés publiquement par le conseil communal, à l'exclusion des documents en rapport avec les points examinés lors de la séance à huis clos.

a) S'agissant de la demande de pouvoir consulter « le registre des pièces des points à l'ordre du jour du conseil communal » du 20 juin 2018

3.2. Quant à cet aspect de la demande, la commune souligne, dans ses observations, que « *Celui-ci n'existe pas et, par ailleurs, aucun inventaire des pièces n'est fait pour chaque point du Collège (lire : Conseil) ; il ne correspond aussi à aucune obligation légale. Cette demande se rapporte donc à un document administratif non-existant et par définition non-communicable* ».

3.3. La commission constate, avec la commune, qu'aucune obligation légale n'oblige les communes à établir un registre répertoriant « *les pièces des points à l'ordre du jour du conseil communal* ».

Or, l'obligation de transparence administrative n'existe qu'à l'égard de documents administratifs existants. La commune ne peut être tenue d'établir un document dans la seule perspective de satisfaire une demande fondée sur la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes et ce, *a fortiori*, lorsqu'il ne s'agit pas d'un document que la commune est tenue d'établir.

b) S'agissant des « notes de synthèses explicatives des points à l'ordre du jour du conseil communal »

3.4. Dans sa note d'observation, la commune de Schaerbeek prétend qu'« *il n'existe aucun document expliquant l'ordre du jour ou ayant cet intitulé ; il ne correspond aussi à aucune obligation légale* », concluant que « *Cette demande se rapporte donc à un document administratif non-existant et par définition non-communicable [...]* ».

3.5. Contrairement au « *registre des pièces des points à l'ordre du jour* », les « *notes de synthèse explicatives* » sont expressément visées par la nouvelle loi communale, en son article 87, §1^{er}, alinéa 2.

Au regard de cette disposition, les services communaux ne sont toutefois obligés de rédiger de telles notes de synthèse que « *pour les points qui le nécessitent* ».

Or, on peut déduire de la note d'observations de la commune de Schaerbeek qu'aucune note de synthèse explicative n'a été rédigée à propos des points à l'ordre du jour du Conseil communal du 20 juin 2018. La demande porte, par conséquent, sur des documents inexistants et la commune de Schaerbeek n'est pas tenue d'y donner suite.

c) S'agissant « des projets de délibération des points à l'ordre du jour du conseil communal du 20 juin 2018 »

3.6. La commune considère que les documents sollicités par le demandeur sont « *par définition* » des documents inachevés ou incomplets, et précise qu'ils « *sont donc potentiellement susceptibles d'amendement (même partiel) ou de report* », de sorte qu'il y aurait « *un risque qu'il soit sources (sic) de méprise* ».

3.7. La commission estime, pour sa part, qu'un projet de délibération, soumis aux membres du conseil communal, est bien un document administratif visé à l'article 2, 2° de la loi du 12 novembre 1997 susmentionnée. Le fait que le conseil communal puisse modifier le texte du projet de délibération qui lui est soumis n'ôte pas à un tel document son caractère achevé. Comme le relève à juste titre la commission régionale wallonne d'accès aux documents administratifs, c'est « *en leur qualité de projets* », que de tels documents doivent être considérés comme achevés et complets¹. C'est d'ailleurs, à l'évidence, parce qu'ils sont considérés comme étant suffisamment aboutis que ces projets de délibération sont soumis à la décision du conseil communal. La commission relève, en outre, que, contrairement à ce qu'affirme la commune de Schaerbeek, l'intitulé même du document écarte tout risque de méprise, dans la mesure où la mention « *projet de délibération* » ne laisse subsister aucun doute quant à la possibilité pour le conseil communal de modifier, dans sa décision, le texte qui lui a été préalablement soumis.

3.8. Par conséquent, dans la mesure où il paraît pouvoir être déduit du point n°2.3.1. de la note d'observation de la commune de Schaerbeek que celle-ci dispose des documents sollicités, la commission est d'avis que ceux-ci devraient être communiqués au demandeur, sous réserve de l'existence d'une exception légale à l'obligation de publicité.

d) Les modalités de la communication des documents sollicités

3.9. Si, certes, la demande d'avis adressée à la commission ne porte pas expressément sur les modalités de communication des documents sollicités, la commission observe que ce point paraît litigieux entre les parties. Aussi, dans le souci de donner un effet utile à son avis, il lui paraît opportun de rappeler que, s'agissant du mode de transmission des documents, la commune est libre de faire usage ou non de la plateforme « *Transparencia.be* ». Aussi, l'exigence du demandeur que la commune de Schaerbeek lui réponde exclusivement par le biais de la plateforme « *Transparencia* » apparaît excessive, dès lors que la commission n'aperçoit pas quel droit subjectif le demandeur pourrait invoquer afin de voir la commune contrainte à répondre par ce biais.

3.10. Il appartient au demandeur de permettre à la commune de pouvoir répondre à sa demande en mentionnant l'adresse, électronique ou postale, à laquelle les documents sollicités peuvent lui être envoyés sous forme de copie.

IV. Avis

¹ Avis de la CADA Wallonne n°186 du 19 mars 2018

La commune de Schaerbeek n'est pas tenue d'assurer la publicité d'un « *registre des pièces de l'ordre du jour du conseil communal du 20 juin 2018* » ni des « *notes de synthèse explicatives des points à l'ordre du jour* », dès lors que ces documents sont inexistantes.

La commune de Schaerbeek doit, par contre, communiquer les projets de délibération qui ont été soumis au conseil communal en vue de sa réunion publique du 20 juin 2018, sous réserve de l'application d'une exception légale à la publicité de ces documents.

La commune de Schaerbeek peut répondre à la demande soit par le biais du site transparencia, soit par une autre voie, le demandeur ne pouvant se prévaloir d'aucun droit subjectif à ce que les documents administratifs demandés lui soient transmis uniquement via la plateforme. Il lui appartient dès lors de permettre à la commune de satisfaire à sa demande en communiquant une adresse, électronique ou postale, à laquelle les documents sollicités pourront être envoyés sous forme de copie.

Avis donné le 20 août 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale, sur rapport de Madame Anne-Françoise Vokar.

Etaient présents, Joëlle Sautois, Anne-Françoise Vokar et Cathleen Aerts.

Le Secrétaire,

Frédéric Leroi

Le Président,

Anne-Françoise Vokar