

Extrait du Registre aux Délibérations DU COLLÈGE COMMUNAL SEANCE DU 24 NOVEMBRE 2021

Présents :

Madame Melina CACCIATORE, **Echevine-Présidente**
Monsieur Francis LORAND, Madame Ornella IACONA, Madame Nathalie CODUTI,
Monsieur Mikhaël JACQUEMAIN, **Échevins**
Madame Aurore MEYS, **Directrice Générale adjointe f.f.**

Excusés :

Monsieur José NINANE, **Président du CPAS**
Monsieur Laurent MANISCALCO, **Directeur Général**

Excusé pour ce point :

Monsieur Loïc D'HAeyer, **Bourgmestre - Président**

Objet n°20 : Direction Générale - Transparencia.be - Demande d'accès projets de délibérations des conseils communaux, des notes explicatives, projets et annexes - Décision à prendre

Le Collège communal,

Vu l'article 32 de la Constitution belge;

Vu le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation et notamment les articles L3111-1 à L3231-3, ainsi que les articles L3331-1 à L3331-8

Vu la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration;

Vu la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes;

Vu le courriel reçu en date du 19 août 2021 de Monsieur P. LORENT, journaliste, via la plateforme Transparencia ;

Considérant que l'intéressé sollicite une réponse aux questions suivantes, à savoir s'il est possible d'obtenir, en réponse à son message, une copie au format numérique des documents suivants :

"1/ des projets de délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, tels que transmis aux conseillers communaux (il ne s'agit donc pas du PV réalisé a posteriori, mais de sa version provisoire d'avant le conseil) pour le conseil communal de juin, et (quand ils seront prêts) pour le prochain conseil communal;

2/ des notes explicatives pour chacun des points publics de ces mêmes conseils communaux;

3/ de l'inventaire des annexes faisant partie intégrante de ces délibérations ainsi que toutes les annexes telles qu'elles ont été (ou seront, pour le prochain conseil) envoyées aux conseillers communaux."

Vu l'avis de l'UVCW relatif à la transparence administrative communiqué à la Ville de Fleurus le 27 août 2021 ;

Considérant, à titre préliminaire, la volonté du Collège communal d'assurer la transparence des dossiers présentés en séance publique du Conseil communal ;

Qu'à titre exemplatif, l'on notera que la Ville de Fleurus publie d'ores et déjà sur son site internet :

- Les ordres du jour des conseils communaux ;
- Les procès-verbaux des conseils communaux (séance publique) ;
- Un compte-rendu des points présentant le plus grand intérêt pour les citoyens.

Considérant, cependant, que cette volonté de transparence demeure encadrée par des dispositions légales et réglementaires ;

a) Quant à l'obtention, au format numérique, des projets de délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du Conseil communal de juin 2021, tels que transmis aux conseillers communaux

Considérant la tenue du Conseil communal de la Ville de Fleurus en date du 14 juin 2021 ;

Vu l'article L1122-13 du CDLD ;

Que la disposition précitée instaure le principe de transmission de la convocation fixant les jour et heure de la prochaine réunion du conseil communal et contenant son ordre du jour par voie électronique aux conseillers communaux ;

Que ladite convocation peut cependant – mais ne doit pas – être transmise par écrit et à domicile si le mandataire en a fait la demande par écrit ou si la transmission par courrier électronique est techniquement impossible ;

Qu'en outre, la disposition précitée rappelle le principe selon lequel, pour chaque point inscrit à l'ordre du jour, le dossier complet s'y rapportant est mis à la disposition des membres du conseil communal sans déplacement des pièces dès l'envoi de l'ordre du jour ;

Qu'en sus de la possibilité de consultation des pièces sur place, les conseillers communaux de la Ville de Fleurus ont également un accès personnel et privé aux dossiers via la plateforme électronique IMIO ;

Qu'au vu de ce qui précède, la Ville de Fleurus n'envoie aucun autre document que la convocation et l'ordre du jour des séances des conseils communaux auxdits conseillers ;

Qu'au vu de ce qui précède, à titre principal, la demande visant à obtenir les projets de délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, tels que transmis aux conseillers communaux pour le prochain conseil communal est considérée sans objet compte tenu qu'aucun des documents sollicités n'a été envoyé aux conseillers communaux ;

Qu'en outre, à la date de la demande formulée par Monsieur P. LORENT, la séance du Conseil communal du mois de juin s'est déjà terminée ;

Que les projets de délibérations destinés au Conseil communal du 14 juin 2021 n'existent plus, ceux-ci ayant été transformés en décision par le logiciel IMIO ;

Qu'il peut donc être considéré, au vu du libellé de la demande ci-dessus récapitulée, que les documents sollicités par Monsieur P. LORENT n'existent plus ;

Qu'à titre subsidiaire, il y a lieu de constater que la demande de Monsieur P. LORENT doit être rejetée dès lors qu'elle porte sur des documents qui n'existent plus ;

Considérant néanmoins que, dans un souci de transparence, les délibérations des points publics du Conseil communal du 14 juin 2021 peuvent bien entendu, quant à eux, être adressés à Monsieur P. LORENT pour peu que l'intéressé en fasse la demande ;

b) Quant à l'obtention des notes explicatives pour chacun des points publics du Conseil communal de juin 2021

Considérant que la séance du Conseil communal du 14 juin 2021 comportait 45 points publics ;

Que ces dernières peuvent aisément être extraites du programme IMIO ;

Considérant que les notes explicatives n'entrent pas dans une des exceptions facultatives prévues par la loi ;

Qu'au vu de ce qui précède, le Collège communal charge le Service Secrétariat de la Ville de Fleurus de communiquer les copies des notes explicatives des points publics de la séance du Conseil communal du 14 juin 2021 ;

c) Quant à l'obtention de l'inventaire des annexes faisant partie intégrante des délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du Conseil communal de juin 2021, ainsi que les annexes elles-mêmes

Considérant, **tout d'abord**, la demande relative à la communication d'un inventaire des annexes ;

Considérant que la Ville de Fleurus n'établit pas et ne dispose pas d'un tel inventaire ;

Que, certes, un document administratif est défini comme « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une administration dispose* » ;

Vu, à cet égard, l'avis de la CADA fédérale n° 2010/59 18 octobre 2010 qui rappelle que le droit d'accès aux documents administratifs ne s'appliquait qu'aux documents administratifs existants et qui considère que, dans la mesure où le dossier de l'administré ne contenait pas d'inventaire, celui-ci n'était pas en droit d'exiger un inventaire des documents contenus dans son dossier personnel sur la base de la loi du 11 avril 1994 ;

Qu'ainsi, l'inventaire réclamé apparaît être un document administratif qui n'existe pas ;

Qu'au vu de ce qui précède, la demande susvisée, concernant l'inventaire, est déclarée sans objet.

Considérant, **ensuite**, la demande relative à la communication des annexes elles-mêmes ;

Considérant que la demande précitée consiste en une demande de communication générale d'un ensemble important de documents ;

Qu'une telle demande semble, conformément à L3231-1, al. 1^{er}, 3^o, représenter une demande abusive ou répétée ;

Que, **premièrement**, il semble que la demande de communication générale de documents, telle que contenue dans le mail du 19 août 2021 émanant de Monsieur P. LORENT, ait été adressée sans distinction à l'ensemble des communes wallonnes ;

Qu'une telle demande ne semble pouvoir raisonnablement s'inscrire dans le but poursuivi tant par le décret de 1995, que par le CDLD, dont les dispositions relatives à la publicité de l'administration ont pour objectif de renforcer la transparence et l'accessibilité de l'administration, de rapprocher celle-ci des usagers ;

Qu'en effet, il semble peu probable que l'ensemble des documents sollicités, et éventuellement fournis par les différentes administrations communales, puisse participer à une meilleure compréhension d'une matière ou d'un point précis ;

Que ce genre de démarche semble ainsi représenter un abus de droit ;

Que, pour le surplus, les demandes de ce type semblent se multiplier étant donné qu'une demande quasiment similaire, étant formulée dans des termes généraux presque semblables, émanait d'une autre journaliste en septembre 2021 ;

Considérant que l'abus de droit, dont le principe a été dégagé par la Cour de cassation en matière extracontractuelle, est défini comme suit :

*« L'abus de droit peut résulter non seulement de l'exercice d'un droit avec la seule intention de nuire, mais aussi de l'exercice de ce droit d'une manière qui dépasse les limites de l'exercice normal de celui-ci par une personne prudente et diligente. (Principe général de droit consacré notamment par les articles 1382 et 1383 du Code civil.) »
(Cour cass., 10 septembre 1971) ;*

Considérant qu'il y a abus de droit lorsque l'avantage recherché ou obtenu par la partie qui exerce ce droit est disproportionné par rapport au préjudice causé à l'autre partie (Cour cass., 30 janvier 1992) ;

Que cette disproportion ne doit pas nécessairement résulter d'une intention de nuire de la part du titulaire du droit ;

Qu'il s'agit donc là d'une première raison pour laquelle la demande peut, à nos yeux, être considérée comme abusive ;

Que, **deuxièmement**, la sélection et l'examen de chacun des documents réclamés relèvent d'une logistique très conséquente notamment en termes de temps, de moyens financiers et de vérifications au regard des différentes législations à respecter (transparence administrative, respect de la vie privée, RGPD, secret des affaires, marchés publics, droits d'auteurs, ...) ;

Vu, à cet égard, l'avis n° 254 du 4 février 2019 de la CADA ;

Qu'il s'agissait, dans le cas d'espèce, d'une demande formulée via la plateforme www.transparentia.be qui visait la communication de « *toutes les annexes des points publics prévus pour le conseil communal du 20 décembre 2018 (toutes les informations disponibles sur Imio sauf les huis-clos)* » (Avis de la CADA n° 254 du 4 février 2019) ;

Que la CADA y rappelle sa jurisprudence aux termes de laquelle elle considère qu'une demande abusive « *est une demande qui nécessite pour y répondre un travail qui mette en péril le bon fonctionnement de la commune. Un simple surcroît de travail ne peut suffire à considérer une demande comme manifestation abusive* » (Voy. avis de la CADA n° 135, 136 et 137 du 22 mai 2017 ; avis n° 199 du 18 juin 2018 ; avis n° 254 et 255 du 4 février 2019) ;

Vu l'arrêt le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019, qui a jugé que :

« L'examen auquel il doit ainsi être procédé, d'abord pour vérifier si une pièce contient des informations environnementales, et ensuite, le cas échéant, pour XIII - 7825 - 31/32 déterminer s'il y a lieu d'y appliquer l'une ou l'autre des restrictions au droit d'accès aux informations environnementales, ne se réduit pas à une simple opération matérielle consistant à extraire des pièces des dossiers. Il faut aussi dresser la liste précise des pièces retirées des dossiers et rendre compte de manière concrète et pertinente des motifs pour lesquels elles le sont. Vu le nombre de pièces en cause et la minutie qui doit présider à l'examen auquel il y a lieu de procéder, la charge de travail qu'occasionne celui-ci est d'une ampleur considérable.

Compte tenu de ce qui précède, réserver une suite favorable à une demande d'information qui, comme en l'espèce, porterait, selon la partie intervenante, sur pas moins de 10.000 pages, lesquelles ne sont pas toutes rédigées dans une des langues nationales, impliquerait une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause.

Il convient en effet d'avoir égard au fait que les missions dont ce service est chargé présentent un caractère d'intérêt général et qu'il importe de veiller à ce que leur exercice ne soit pas entravé ou déraisonnablement perturbé. Si l'information du public doit faire partie des préoccupations de l'autorité administrative, toutefois, celle-ci ne peut être tenue de consacrer une charge de travail d'une ampleur de celle décrite ci-dessus, en vue de répondre à la demande de la partie requérante, fût-elle une association de défense de l'environnement.

Si légitimes que soient les intérêts de cette dernière, ils ne suffisent pas à justifier que soient mises à la charge du S.P.F. concerné des obligations d'une telle ampleur » ;

Que, concrètement, les considérations qui précèdent peuvent être transposées à la demande de Monsieur P. LORENT ;

Qu'en effet, à titre exemplatif, la séance du conseil communal du mois de juin 2021 comprenait 45 points publics, accompagnés, selon une estimation, de plus de 170 annexes, comprenant, elles-mêmes, plusieurs pages ;

Qu'exiger une analyse, de la part de l'administration communale, d'un ensemble de documents en général, en l'espèce de plusieurs centaines de pages, sans qu'aucune thématique particulière ne soit visée, nécessitant un examen minutieux et des connaissances précises de plusieurs législations est d'une ampleur telle qu'une telle demande nous apparaît abusive au sens de l'article L3231-1, al. 1^{er}, 3^o ;

Qu'en effet, afin de faire droit à une telle demande, la Ville de Fleurus devrait mobiliser plusieurs membres du personnel afin d'analyser minutieusement l'ensemble des annexes mises à disposition des conseillers communaux ;

Qu'une telle mobilisation n'est pas envisageable sans empêcher le bon déroulement des missions de services publics des services concernés ;

Qu'un tel examen paralyserait, *a minima*, notre le Service Juridique composé d'un seul membre, également DPO et le Service Secrétariat chargé de la gestion et de l'organisation des conseils communaux, ce pour une durée indéterminée et *a priori* importante ;

Que, **troisièmement**, le fait de permettre aux citoyens d'obtenir copie de l'ensemble des documents constituant les dossiers destinés à être présentés au conseil communal reviendrait à leur octroyer les mêmes droits, voire un droit de regard plus étendu, que celui octroyé aux conseillers communaux par le CDLD et notamment par son article L1122-13 ;

Que dès lors, au vu de ce qui précède, compte tenu du caractère manifestement abusif de la demande et des désavantages que le traitement de celle-ci engendrerait vis-à-vis de l'administration, le Collège communal refuse de transmettre les annexes faisant partie intégrante des délibérations ;

d) Quant à l'obtention des mêmes documents que ceux visés ci-avant pour le dernier Conseil communal de novembre 2021

Considérant que le dernier Conseil communal se tenait le 22 novembre 2021 et comportait 109 points publics ;

Que, dès lors, les notes de synthèse, l'inventaire des annexes et les annexes elles-mêmes, il y a lieu de s'en tenir mutatis mutandis aux mêmes développements que ceux repris ci-avant ;

Que, concernant les projets de délibérations, nous rappellerons, **tout d'abord**, que, à l'heure de la présente analyse, les projets de délibération n'existent plus, ces dernières ayant été transformés en décisions par le logiciel IMIO et qu'il y a donc lieu de constater que la demande de Monsieur P. LORENT doit être rejetée dès lors qu'elle porte sur des documents qui n'existent pas/plus ;

Nous préciserons, **ensuite**, que, même dans l'éventualité selon laquelle les projets de délibérations étaient encore existants au moment de la présente analyse, l'article L3231-3 du CDLD stipule que :

« Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi ou le décret pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région, 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 ».

Vu, dans ce cadre, l'avis n°299 du 17 juin 2019 rendu par la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (ci-après CADA) ;

Qu'il en ressort que les projets de délibération du conseil communal peuvent constituer des documents inachevés ou incomplets, dont la divulgation pouvait être source de méprise, et qu'ils pouvaient partant, le cas échéant, ne pas être communiqués ;

Que les projets de délibérations s'avèrent être des documents internes au conseil communal destinés à circuler uniquement parmi les conseillers en vue de préparer les séances du conseil communal ;

Qu'ils sont *« [des] documents par nature évolutifs, puisqu'ils sont susceptibles d'être modifiés. Les projets de délibération dépendent des points à l'ordre du jour qui appellent une*

décision. Et les points mis à l'ordre du jour, et nécessitant une décision du conseil communal, peuvent eux-mêmes être modifiés, supprimés ou ajoutés avant la séance du conseil communal. Les projets de délibérations ne sont pas adoptés, signés ou validés comme tels avant la séance par l'organe compétent ou l'autorité compétente pour adopter la délibération finale, en l'occurrence le conseil communal, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés, avant la délibération, comme reflétant le point de vue, fût-il provisoire, de cet organe ou de cette autorité » ;

Que la commission conclut que « de tels documents peuvent, par ailleurs, être source de méprise pour le citoyen, dès lors que des projets de délibérations pourraient, dans leur présentation formelle, paraître très proches de la délibération définitive » ;

Qu'ainsi, « les projets de délibération du conseil communal relèvent donc de l'exception facultative visée à l'article L3231-3, alinéa 1er, 1°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation » ;

Qu'au vu de ce qui précède, il y aurait eu lieu de décliner la demande visant à communiquer les projets de délibérations inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du Conseil communal de novembre 2021 pour le peu qu'ils auraient encore existés en date de la présente analyse.

Considérant néanmoins que, dans un souci de transparence, les délibérations des points publics du Conseil communal de novembre 2021 pourront bien entendu, quant à elles, être adressées à Monsieur P. LORENT, pour peu que l'intéressé en fasse la demande ;

e) Quant à l'engagement de la Ville de Fleurus relativement à la mise en ligne des documents relatifs aux conseil communaux

Vu la proposition de décret modifiant les articles L1122-14 et L1123-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L3221-3bis, actuellement débattue au sein du Parlement wallon ;

Considérant que la proposition précitée n'a, à l'heure actuelle, pas fait l'objet d'un vote définitif ;

Que cette proposition de décret n'a, de ce fait, pas de caractère obligatoire qui contraindrait les Villes et communes à mettre en ligne les projets de délibérations ;

Considérant qu'il y a lieu de confirmer que la Ville de Fleurus suivra la voie de la légalité lorsque la proposition de décret précitée aura été votée et sera entrée en vigueur ;

A l'unanimité ;

DECIDE :

Article 1 : De déclarer, à titre principal, sans objet la demande de Monsieur P. LORENT visant à obtenir les projets de délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, tels que transmis aux conseillers communaux pour le Conseil communal de juin 2021, à savoir celui du 14 juin 2021, et, à titre subsidiaire, de ne pas y faire droit, ces documents n'existant plus.

Article 2 : De faire droit à la demande visant à obtenir les notes explicatives relatives aux points publics du Conseil communal du 14 juin 2021.

Article 3 : De déclarer sans objet la demande relative à l'obtention de l'inventaire des annexes du Conseil communal du 14 juin 2021.

Article 4 : De ne pas faire droit à la demande relative à l'obtention des annexes liées aux points présentés au Conseil communal du 14 juin 2021.

Article 5 : De déclarer, à titre principal, sans objet la demande de Monsieur P. LORENT visant à obtenir les projets de délibérations des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique, tels que transmis aux conseillers communaux pour le Conseil communal du 22 novembre 2021, et, à titre subsidiaire, de ne pas y faire droit, ces documents n'existant plus.

Article 6 : De faire droit à la demande visant à obtenir les notes explicatives relatives aux points publics du Conseil communal de novembre 2021.

Article 7 : De déclarer sans objet la demande relative à l'obtention de l'inventaire des annexes du Conseil communal de novembre 2021.

Article 8 : De ne pas faire droit à la demande relative à l'obtention des annexes liées aux points présentés au Conseil communal de novembre 2021.

Article 9 : D'informer Monsieur P. LORENT que la Ville de Fleurus suivra la voie de la légalité concernant la mise en ligne des documents relatifs aux conseils communaux.

Article 10 : De charger le Directeur général et ses services d'assurer le suivi de la présente délibération.

Article 11 : De transmettre copie de la présente délibération au Service Secrétariat.

EN SEANCE LES JOUR, MOIS ET AN QUE DESSUS.

PAR LE COLLÈGE COMMUNAL :

La Directrice Générale adjointe f.f.,
Aurore MEYS

Echevine-Présidente,
Melina CACCIATORE

POUR EXTRAIT CONFORME :

Délivré à Fleurus, le 29 novembre 2021

La Directrice générale adjointe f.f.,

Le Bourgmestre,


Aurore MEYS


Loïc D'HAeyer



