CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.364 du 21 avril 2021

A. 226.387/XV-3879

En cause : **GOFFIN** Hadrien,
ayant élu domicile chez
M^e Matthieu GUIOT, avocat,
chaussée de Louvain 431-F
1380 Lasne,

contre :

la commune de Braine-l'Alleud,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^es Isabelle BRUMIOUL, Ivan-Serge BROUHNS
et Guillaume POSSOZ, avocats,
chaussée de La Hulpe 178
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 10 octobre 2018, Hadrien Goffin demande l'annulation de « la décision de refus implicite de la partie adverse de lui communiquer les projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal [du] lundi 25 juin 2018 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 avril 2021.

Mme Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Par des courriels du 19 avril 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 20 juin 2018, le requérant adresse à la commune de Braine-l'Alleud, la partie adverse, par le biais de la plateforme « transparencia.be », une demande en vue d'obtenir les projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance de son conseil communal du lundi 25 juin 2018.

Cette demande se lit comme suit :

« Chère commune de Braine-l'Alleud,

Je vous saurai gré de m'envoyer, par retour de courrier électronique, les projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal de ce lundi 25 juin 2018.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués. Hadrien G. ».

2. Le 26 juin 2018, la partie adverse refuse l'accès à ces documents pour les motifs suivants :

« En ce qui concerne votre demande du 20 juin 2018 de vous communiquer les projets de délibération de la prochaine séance du Conseil communal, celle-ci ne peut davantage être satisfaite.

Le Conseil communal n'ayant en effet pas encore eu l'occasion de délibérer, votre demande doit, au sens de l'article L3131-3, 2° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, être rejetée ».

Le courrier est signé par le bourgmestre et la directrice f.f.

3. Le 4 juillet 2018, le requérant introduit, toujours par le biais de la plateforme « transparencia.be », une demande de reconsidération auprès de la partie adverse.

Le même jour, il introduit, par courriel, une demande d'avis à la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs.

4. La Commission wallonne d'accès aux documents administratifs adresse, le 6 juillet 2018, une demande d'informations à la partie adverse.

5. Le 26 juillet 2018, la partie adverse répond à cette demande d'informations, en indiquant notamment ce qui suit :

« Nous considérons que les demandes anonymes et successives d'Hadrien G. (annexe 2) présentent un caractère manifestement abusif et répété tel que décrit à l'article L3231-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'elles s'assimilent d'ailleurs à du harcèlement administratif. Ce sentiment se trouve renforcé par la finalité recherchée par l'intéressé, à savoir servir les "intérêts du parti politique "pirate et nuire au bon fonctionnement de l'Administration. Inutile de vous préciser que pendant que lui "s'amuse [...] (annexe 3), les membres du personnel perdent leur temps ».

Ce courrier est également signé par le bourgmestre et la directrice f.f.

6. Le 3 août 2018, la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs émet un avis selon lequel les documents demandés par le requérant doivent être communiqués. Cet avis se lit comme suit (les références infra-paginales sont omises) :

« [...]

En ce qui concerne l'anonymat du demandeur, la Commission renvoie à son avis n° 158 du 6 novembre 2017 :

"…, en ce qui concerne l'anonymat d'une personne qui sollicite la publicité de documents administratifs, il faut d'abord rappeler que l'article L3231-1, alinéa 2 du [CWaDeL] prévoit que 'pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt'. Dès lors, si la demande porte sur des documents à caractère personnel, il est nécessaire de pouvoir identifier le demandeur avec certitude.
Dans l'hypothèse où la demande ne porte pas sur des documents à caractère personnel, le [CWaDeL] n'attache pas de conséquences à l'anonymat du demandeur. L'autorité administrative locale ne pourrait donc pas refuser la communication des documents demandés ;

À cet égard, le Conseil d'État a déjà jugé que 'le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution, est un droit fondamental garanti par l'article 32 de la Constitution. Tout administré a un intérêt actuel à exercer ce droit, quel que soit l'usage qu'il compte faire ultérieurement des documents dont il a pris connaissance'. Dès lors, l'identité n'est pas un élément requis pour formuler une demande de communication de documents administratifs, quelle qu'en soit l'utilité.
Toutefois, l'article L3231-3, alinéa 1er, 3° prévoit que la communication peut être refusée, si la demande est 'manifestement abusive ou répétée'. Par conséquent, l'autorité administrative doit statuer au cas par cas pour évaluer le caractère manifestement abusif. Dans ce cadre, une demande anonyme répétée pourrait fonder cette exception .

Pour ce qui concerne le motif d'exception prévu à l'article L3231-3, 3° (demande manifestement abusive ou répétée), la Commission a déjà eu l'occasion de se prononcer dans son avis n° 199 du 18 juin 2018 :

" 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 manifestement abusive.
L'article L3231-3 du [CWaDeL] prévoit qu'une autorité communale 'qui ne peut réserver de suite immédiate à la demande de publicité (…) communique dans un délai de 30 jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement (…). En cas d'ajournement, le délai ne pourra être prolongé de plus de 15 jours'.
(…)
Dans cette optique, il apparaît que, sous réserve des exceptions légales pouvant être invoquées, un certain nombre de documents peut être transmis par courriel au demandeur dans le délai de 45 jours prévu par le [CWaDeL]. En toute hypothèse, la commune n'épuise pas sa compétence lorsqu'elle excède ce délai de 45 jours.
La commune est invitée à établir sur base d'une évaluation du temps de travail requis pour préparer les courriels et leurs annexes et sur base des exceptions pouvant être invoquées, un calendrier de travail permettant de déterminer ce qui peut raisonnablement être transmis au demandeur dans un délai raisonnable .

Il ne ressort pas des éléments du dossier que les demandes relèvent d'une volonté de nuire à la commune ou de perturber son fonctionnement. Il ressort du tableau récapitulatif transmis par la commune que ses demandes successives portent sur des documents distincts, de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à la notion de demande répétée ou abusive.

La Commission attire l'attention sur le fait que, dans son avis n° 186 rendu le 19 mars 2018, elle s'est également prononcée au sujet de l'exception prévue à l'article L3231-3, 1° (document administratif inachevé ou incomplet), qui pourrait éventuellement être invoquée par la partie adverse.

La demande étant similaire en tout point au présent cas d'espèce, elle réfère à l'avis précité qui précise ce qui suit :

"La Commission rappelle à cet égard qu'un document qui ne constitue qu'un projet peut être considéré comme achevé. 'L'exception spécifiquement invoquée par la Commune quant au caractère préparatoire des documents ne suffit pas à les considérer comme des documents inachevés ou incomplets au sens de l'article L3231-3, alinéa 1, 1° du Code de la démocratie locale dès lors qu'en leur qualité de projets, les documents sont achevés et complets, et ce même s'ils sont susceptibles d'être modifiés, passant alors de l'état de projet à une décision définitive'.
Il appartient à la partie adverse d'examiner chaque point figurant à l'ordre du jour au regard des exceptions légales. La Commission a ainsi précisé concernant les

points délibérés à huis clos que ‘dans la mesure où ils portent sur des questions de personnes au sens de l’article L1122-21 du [CWaDeL], ils doivent être considérés comme documents à caractère personnel pour lesquels le demandeur doit justifier d’un intérêt ; que, dans la mesure où le demandeur justifierait d’un intérêt, il appartiendrait encore à la commune d’analyser les exceptions visées par le [CWaDeL]et le décret du 30 mars 1995, ainsi que par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée’.
La Commission constate que l’objet de la demande porte exclusivement sur un projet de délibération. La demande ne porte donc pas sur une délibération adoptée, sur un projet de procès-verbal de séance ou sur un procès-verbal adopté. À cet égard, un projet de procès-verbal de séance, même s’il n’est pas encore définitivement approuvé et n’est qu’un document préparatoire, constitue un document administratif achevé, dont la communication peut être demandée .

Pour le surplus, il appartient à la partie adverse de veiller à ce que la décision prise à la suite de la demande de reconsidération soit adoptée par l’autorité administrative compétente, conformément à l’arrêt du Conseil d’État n° 238.457 du 8 juin 2017, à savoir en l’espèce le Collège communal.

La Commission rend l’avis suivant :

Le document sollicité doit être communiqué à la partie demanderesse sous réserve de l’application des exceptions légales, le cas échéant, en occultant les informations relevant d’une de ces exceptions ».

Le requérant expose que cet avis lui est notifié par un courriel du 13 août 2018. La partie adverse réceptionne cet avis le 14 août 2018.

7. Le 17 août 2018, le requérant écrit à la partie adverse, par le biais de la plateforme « transparencia.be », pour l’informer de l’avis rendu par la Commission précitée et lui rappeler qu’elle doit prendre sa décision dans un délai de quinze jours à compter de la réception de l’avis ou de l’écoulement du délai dans lequel l’avis devait être communiqué.

8. Aucune décision n’est prise par la partie adverse sur la demande de reconsidération dans le délai prescrit. En conséquence, conformément à l’article L3231-5, § 1er, du CWaDeL, « l’autorité est réputée avoir rejeté la demande ».

Ce refus implicite constitue l’acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant fait valoir qu’il justifie de l’intérêt requis sur la base de l’article 32 de la Constitution, qui consacre « le droit de consulter chaque document administratif et de s’en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 », et

conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle chacun a intérêt à agir en vue du respect de ce droit fondamental et à contester les refus de consultation qui lui sont opposés, sans qu'une plus ample justification soit requise.

Il indique que son recours est recevable *ratione temporis*, puisqu'il a demandé l'avis de la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs le 4 juillet 2018, que celle-ci a donné son avis le 3 août 2018, sans toutefois le communiquer le même jour, que le dernier jour du délai dans lequel cet avis devait être communiqué était le 3 août 2018, que la partie adverse avait donc jusqu'au 18 août 2018 pour communiquer sa décision d'approbation ou de refus, ce qu'elle n'a pas fait, de sorte qu'elle est réputée avoir rejeté la demande à cette date. Il indique que le délai de recours au Conseil d'État contre ce refus implicite courait jusqu'au 17 octobre 2018.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle que, selon la jurisprudence constante, l'intérêt requis par l'article 19, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, est admis à deux conditions : il faut, d'une part, que l'acte attaqué cause au requérant un inconvénient personnel, direct, certain, actuel, légitime et, d'autre part, que l'annulation lui procure un avantage personnel et direct, même minime. Elle rappelle que l'annulation de l'acte attaqué doit, dans le chef du requérant, avoir un effet utile.

Selon elle, l'argumentation développée par le requérant ne peut être suivie. Elle soutient que l'acte attaqué ne porte pas atteinte au droit du requérant de consulter tous les documents administratifs et de s'en faire remettre une copie, puisqu'il ne concerne que les projets de délibération de la séance du conseil communal du 25 juin 2018. Elle ajoute que le requérant n'indique pas l'inconvénient personnel, direct, actuel et légitime que l'acte attaqué lui cause. Il ne démontre pas, selon elle, son intérêt de voir l'acte attaqué annulé et ainsi, d'obtenir une copie des projets de délibération de la séance du conseil communal du 25 juin 2018. Elle observe que la séance publique du conseil communal a eu lieu il y a plus de six mois et que le requérant a eu l'occasion d'y assister et de consulter ensuite le procès-verbal disponible sur son site Internet.

Elle considère que le comportement du requérant depuis plus d'un an est constitutif d'un abus de droit, dans la mesure où il a multiplié les demandes d'accès à des documents administratifs auprès de ses services, en semblant prendre ces demandes « à la rigolade », comme il le mentionne sur sa page Wikipedia. Selon elle, il ne justifie dès lors pas d'un intérêt légitime.

Dans son mémoire en réplique, le requérant rappelle la jurisprudence selon laquelle les requérants ont intérêt à contester des décisions qui portent atteinte à l'exercice du droit de consulter chaque document administratif, sans qu'une plus ample justification soit requise. Il fait encore référence à des arrêts selon lesquels l'article 32 de la Constitution et les dispositions législatives qui dispensent les personnes qui souhaitent exercer leur droit d'accès aux documents administratifs de l'obligation de justifier d'un intérêt, priment sur l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État en tant qu'il limite la possibilité d'introduire le recours en annulation aux personnes qui justifient d'un intérêt ou d'une lésion.

Quant à la possibilité d'assister à la séance publique du conseil communal et de consulter ensuite le procès-verbal de cette séance, il réplique que le projet de délibération sollicité n'est pas un procès-verbal, lequel intervient après la séance publique, que les projets de délibération sont utiles, par exemple, en tant que documents préparatoires de la séance du conseil communal et qu'ils permettent de vérifier que les délibérations sont conformes auxdits projets. Il précise qu'ils ne sont pas disponibles sur le site Internet de la partie adverse et qu'il n'a pas la possibilité de les consulter. Il estime avoir intérêt au recours dès lors qu'il ignore si les délibérations sont conformes ou non auxdits projets.

Quant à l'abus de droit soulevé par la partie adverse et au fait qu'il détournerait l'objectif du droit d'accès aux documents administratifs à des fins illégitimes, il se réfère à l'arrêt n° 66.860 18 juin 1997, selon lequel « l'exercice d'un droit ne saurait être, en règle illégitime ». Il se réfère également à l'avis donné en l'espèce par la Commission d'accès aux documents administratifs, qui considère qu' « il ne ressort pas des éléments du dossier que les demandes relèvent d'une volonté de nuire à la commune ou de perturber son fonctionnement » et qu'« il ressort du tableau récapitulatif transmis par la commune que ses demandes successives portent sur des documents distincts, de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à la notion de demande répétée ou abusive ». Il précise que la formule selon laquelle il « s'amuse à libérer des documents administratifs », remise dans son contexte, signifie qu'il y passe du temps. Il indique utiliser son droit d'accès aux documents administratifs à des fins légitimes, consistant à assurer la transparence des institutions, laquelle constitue selon lui un élément nécessaire au concept de démocratie directe.

Enfin, il rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, il y a abus de droit « lorsque le préjudice causé est sans proportion avec l'avantage recherché ou obtenu par le titulaire du droit ». Il estime qu'en l'espèce l'inconvénient subi par la partie adverse – à savoir, lui envoyer le document

administratif sollicité – ne peut être considéré comme supérieur à l'inconvénient que constitue pour lui le refus d'accès aux documents administratifs – à savoir, le priver d'un droit constitutionnel –. Il ajoute que le dommage subi par la partie adverse n'est en tout cas pas « hors de proportion » avec l'avantage légitime de voir son droit d'accès aux documents administratifs respecté.

Il renvoie à sa requête en annulation en ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis*.

IV.2. Appréciation

L'article 32 de la Constitution porte que « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

L'article L3231-1 du CWaDel dispose que « 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 » étant entendu que, « pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

Chacun a intérêt à agir en vue du respect de ce droit fondamental et à contester les refus de consultation qui lui sont opposés. L'exigence d'intérêt au recours contre le refus de communication d'un document administratif, ne consiste pas à imposer au requérant de justifier l'usage qu'il compte ultérieurement faire du document sollicité.

La question de savoir si les demandes répétées du requérant à avoir accès à des documents administratifs de la partie adverse sont constitutives d'abus de droit est liée au fond et, plus précisément, à la faculté pour la partie adverse de refuser la communication d'un document sur la base de l'exception définie à l'article L3231-3 du CWaDel. Le recours en annulation introduit contre la décision implicite de refus de communication de documents administratifs ne peut être considéré, en soi, comme abusif.

L'exception soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie.

La requête est recevable.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un moyen unique de la violation de l'article 32 de la Constitution, des principes généraux de droit, notamment du principe de bonne administration, de transparence administrative, de l'excès de pouvoir, de l'obligation de motiver ses actes, de l'erreur, de l'insuffisance ou de l'absence de motivation.

Il fait valoir que le refus implicite attaqué ne repose sur aucun motif valable justifiant le rejet de la demande, alors qu'une telle décision doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles.

Il rappelle que l'article 32 de la Constitution consacre le principe de la publicité des documents administratifs et que l'accès à de tels documents ne peut être refusé qu'en invoquant, à juste titre, l'une des exceptions prévues par le législateur compétent. Il reproduit les exceptions justifiant le rejet d'une demande de consultation, d'explication ou de communication d'un document administratif communal, définies par l'article L3231-3 du CWaDeL.

Il cite plusieurs extraits d'arrêts du Conseil d'État, dont il résulte que si la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs n'est pas applicable aux décisions implicites de rejet de demande d'accès à des documents administratifs, il reste que ces décisions doivent reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles ; que lorsque une autorité administrative rejette implicitement une demande de reconsidération, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale à laquelle cette décision implicite se substitue ; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard aux arguments invoqués par la partie adverse dans sa réponse à la Commission d'accès aux documents administratifs ; que les exceptions au principe de la publicité de l'administration étant d'interprétation restrictive et limitativement énumérées par la loi, il revient à l'autorité administrative compétente de s'en prévaloir expressément ; que si l'autorité peut légalement s'abstenir de statuer et laisser par l'écoulement du temps se former une décision implicite de rejet, elle doit néanmoins produire un dossier permettant de comprendre les raisons de son abstention voire d'identifier les motifs du refus d'accès au document concerné et le souci de l'autorité d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité.

Il rappelle les quatre motifs énoncés à l'article L3231-3 du CWaDeL, permettant à la partie adverse de rejeter la demande de communication de documents administratifs.

Il observe qu'aucune pièce du dossier administratif, en dehors de l'avis de la Commission, ne fait apparaître un quelconque examen de sa demande de reconsidération, ni n'établit d'élément justifiant le silence gardé par la partie adverse à l'égard de cette demande. Il estime, dès lors, ne pas avoir été informé des raisons pour lesquelles la partie adverse a refusé de donner accès aux documents administratifs demandés, ni du souci de l'autorité d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité.

Se référant à l'enseignement de l'arrêt n° 225.066 du 10 octobre 2013, il reproduit le motif figurant dans la décision initiale de la partie adverse, selon lequel « le Conseil communal n'ayant en effet pas encore eu l'occasion de délibérer, [la] demande doit, au sens de l'article L3131-3, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, être rejetée ». Après avoir signalé que l'article L3131-3, 2°, du CWaDeL n'existe pas, il examine la pertinence d'un refus que la partie adverse aurait voulu fonder sur l'article L3231-3, 2°, du CWaDeL, qui permet le rejet d'une demande si elle « concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité ». Il considère que ce motif d'exception ne pouvait pas être retenu, parce que les conditions cumulatives énoncées par la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs – qu'il cite – ne sont pas réunies en l'espèce. Il ajoute que, selon l'avis rendu en l'espèce par la Commission régionale d'accès aux documents administratifs, les projets de délibération dont la communication est demandée ne remplissent pas les conditions d'application de cette exception. Il conclut que le motif d'exception invoqué dans la décision initiale de refus ne peut être retenu, parce qu'il n'est pas exact, pertinent et admissible et, en tout état de cause, pas suffisamment motivé pour pouvoir valablement refuser l'accès à un document administratif.

Il rappelle que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État, il n'y a pas lieu d'avoir égard aux arguments invoqués par la partie adverse dans sa réponse à la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs. Il précise toutefois que ces motifs ne sont, à son estime, pas fondés. En ce qui concerne l'anonymat du demandeur, il cite l'avis n° 158 du 6 novembre 2017 de la Commission régionale, selon lequel le CWaDeL n'attache pas de conséquences à l'anonymat du demandeur si la demande ne porte pas sur des documents à caractère personnel, et l'arrêt

n° 66.860 du 18 juin 1997 du Conseil, dont il déduit que l'anonymat du demandeur n'est pas un motif valable pour refuser la communication d'un document administratif. En ce qui concerne le caractère manifestement abusif ou répété de la demande, il cite l'avis que la Commission a donné en l'espèce, selon lequel « il ne ressort pas des éléments du dossier que les demandes relèvent d'une volonté de nuire à la commune ou de perturber son fonctionnement » et « il ressort du tableau récapitulatif transmis par la commune que ses demandes successives portent sur des documents distincts, de sorte qu'elles ne peuvent être assimilées à la notion de demande répétée ou abusive ».

Enfin, il relève qu'aucun des deux autres motifs d'exception à la publicité de l'administration, repris à l'article L3231-3, du CWaDeL n'est applicable aux documents dont il sollicitait la communication. Au sujet de l'exception relative au « document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet », il cite l'avis n° 186 du 19 mars 2018 de la Commission régionale dont il déduit que les projets de délibérations constituent des documents achevés et peuvent donc être communiqués au demandeur. Au sujet de l'exception relative à la demande « formulée de façon manifestement trop vague », il rappelle que la demande porte précisément sur les projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique du conseil communal du 25 juin 2018.

Il conclut qu'aucun des motifs d'exception visés à l'article L3231-3, du CWaDeL ne s'appliquait à sa demande et qu'aucune pièce ou note du dossier ne laisse apparaître un quelconque examen de sa demande de reconsidération, ni n'établit aucun élément justifiant le silence gardé par la partie adverse à l'égard de cette demande. Il estime, en tout état de cause, que l'exception visée par la partie adverse dans sa décision initiale ne repose pas sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et admissibles.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse répond qu'elle a refusé de communiquer les projets de délibération de la séance du conseil communal du 25 juin 2018, parce qu'ils contenaient des avis et des opinions communiqués librement à titre confidentiel à l'autorité.

Elle souligne que le dossier administratif, dont le requérant ne disposait pas au moment d'introduire son recours, démontre qu'elle a effectivement examiné la demande de reconsidération. Elle renvoie à sa réponse du 26 juillet 2018 à la Commission, qui démontre, selon elle, qu'elle a reconsidéré la demande au regard des circonstances applicables au moment de la demande de reconsidération et

qu'elle a motivé son refus conformément à l'article L3231-3, 3°, du CWaDeL. Renvoyant aux travaux préparatoires de cette disposition, elle indique que l'exception permet aux autorités administratives d'écarter les demandes qui porteraient sur d'innombrables documents qui nécessitent des recherches considérables et peuvent avoir pour effet de perturber le service, voire de manière plus large, toute demande qui aurait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration. Se référant à l'avis n° 158 du 6 novembre 2017 de la commission régionale, elle précise que l'autorité administrative doit statuer au cas par cas pour évaluer le caractère manifestement abusif de la demande et considère que, dans ce cadre, une demande anonyme répétée pourrait fonder cette exception. Elle affirme que le requérant a multiplié les demandes d'accès à des documents administratifs et que nombre de ces demandes étaient anonymes. Elle relève que le requérant semble prendre ces demandes d'accès aux documents administratifs à la rigolade. Elle expose avoir jugé que la énième demande anonyme d'accès à des documents administratifs était manifestement abusive et répétée et avait pour but d'entraver la bonne marche de l'administration. Elle rappelle la définition et les critères de l'abus de droit, selon la jurisprudence de la Cour de cassation et fait valoir que le requérant utilise son droit d'accès aux documents administratifs afin de s'amuser, que cet exercice dépasse manifestement les limites de l'exercice normal de ce droit par une personne prudente et diligente et qu'il exerce ce droit de manière abusive afin de nuire à la partie adverse. Elle ajoute qu'il ne démontre pas d'autre intérêt ou motif légitime d'obtenir une copie des nombreux documents administratifs qu'il demande. Elle conclut que le motif de refus selon lequel la demande du requérant est manifestement abusive et répétée est fondé.

Elle ajoute que les arguments fondés sur l'avis donné en l'espèce par la Commission précitée doivent être écartés puisque cet avis, communiqué en dehors du délai prescrit par l'article L3231-5 du CWaDeL, doit être « négligé ».

La partie adverse n'a pas déposé de dernier mémoire.

V.2. Appréciation

L'article L3231-1 du CWaDeL met en œuvre l'article 32 de la Constitution, pour ce qui concerne les documents administratifs des autorités provinciales et communales, dans les termes qui suivent :

« 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.

Pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt ».

L'article L3231-3 du même Code définit des exceptions au droit d'accès, dans les termes suivants :

« 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.

Lorsque, en application de l'alinéa précédent, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut 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 ».

Dans la version applicable au présent recours, l'article L3231-5, § 1er, du même Code dispose ce qui suit :

« Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu du présent livre, il peut adresser à l'autorité administrative provinciale ou communale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'accès aux documents administratifs créée par l'article 8 du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration en Région wallonne, 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.

L'autorité administrative provinciale ou communale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur et à la Commission dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision, conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission ».

En l'espèce, la partie adverse a refusé la demande de communication, par une décision du 26 juin 2018. Le requérant a introduit une demande de reconsidération le 4 juillet 2018, qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet, en raison de l'écoulement du délai prévu par l'article L3231-5, § 1er, alinéa 2, précité.

L'acte attaqué étant une décision implicite, la loi du 29 juillet 1991, précitée, ne lui est pas applicable. Toutefois, une telle décision doit, comme tout acte administratif, reposer sur des motifs de droit pertinents et sur des motifs de fait exacts, pertinents et admissibles.

Lorsque, comme en l'espèce, une autorité administrative rejette implicitement une demande de reconsidération, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale, à laquelle cette décision implicite se substitue. Si la partie adverse entendait substituer de nouveaux motifs de refus, à ceux exprimés dans la décision initiale, il lui appartenait d'adopter une décision explicite sur la demande de reconsidération et de la communiquer au demandeur.

Le courrier du 26 juillet 2018, adressé par la commune à la Commission wallonne d'accès aux documents administratifs, dans le cadre de l'instruction de la demande d'avis, ne peut être analysé comme un nouvel examen effectué par la partie adverse à la suite de la demande de reconsidération. Il résulte en effet de l'article L3231-5, § 1er, alinéa 2, du CWaDeL que l'autorité communale ne peut prendre de nouvelle décision sans attendre l'avis de la Commission précitée ou, à tout le moins, l'écoulement du délai dont dispose ladite Commission pour donner son avis. Il n'y a donc pas lieu d'avoir égard aux nouveaux motifs de refus invoqués par la partie adverse dans sa réponse à la demande d'informations de la Commission. Il n'y a pas non plus lieu d'avoir égard aux motifs de refus exprimés *a posteriori* dans le mémoire en réponse.

Il résulte de ce qui précède que le motif qui fonde l'acte attaqué est le suivant :

« Le Conseil communal n'ayant en effet pas encore eu l'occasion de délibérer, votre demande doit, au sens de l'article L3131-3, 2°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, être rejetée ».

Il peut raisonnablement être considéré que la partie adverse entendait viser l'article L3132-3, alinéa 1er, 2°, du CWaDeL, ce qu'elle confirme d'ailleurs dans son mémoire en réponse (page 16), lorsqu'elle indique qu'elle a « refusé de communiquer les projets de délibération de la séance du Conseil communal du 25 juin 2018 car ils contenaient des avis et des opinions communiqués librement à titre confidentiel à l'autorité ».

Cette exception facultative, initialement prévue par l'article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, a pour objectif « d'éviter la création d'un circuit « secret » parallèle d'avis informels, communiqués de manière confidentielle, (qui sont souvent utiles), parce que celui qui les donne, ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique », étant entendu que la protection conférée par cette exception « ne vaut qu'à l'égard d'opinions personnelles, et pas à l'égard de données de faits reprises dans les avis ou opinions » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess.ord. 1992-1993, n° 1112/1, p. 19).

Les projets de délibération établis en vue d'une séance du conseil communal ne répondent manifestement pas à cette préoccupation. L'exception invoquée par la partie adverse ne justifiait pas de refuser la communication des documents administratifs sollicités.

Le moyen unique est fondé.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision implicite de refus de la commune de Braine-l'Alleud de communiquer à Hadrien Goffin les projets de délibération des points inscrits à l'ordre du jour de la séance publique de son conseil communal du lundi 25 juin 2018 est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre, le 21 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart	conseiller d'État
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline Hugé Pascale Vandernacht