

Circulaire n° 2023-104

Circulaire

aux administrations communales et
aux syndicats de communes

Objet : Accessibilité des documents mis à la disposition des membres du conseil communal pendant le délai de convocation du conseil communal

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,
Madame la Présidente, Monsieur le Président,

Les communes sont confrontées fréquemment à des demandes d'organes de presse sollicitant la communication des documents, actes et pièces que le collège des bourgmestre et échevins est obligé de mettre à la disposition des membres du conseil communal afin de les mettre en mesure de préparer les délibérations à l'ordre du jour de la séance. Vu qu'il existe des interprétations divergentes des textes applicables en matière de communication et de publication de documents administratifs, j'ai sollicité le conseil de la Commission d'accès aux documents (CAD), établie auprès du Premier ministre, ministre d'Etat et chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

La CAD a rendu son avis en date du 4 mai 2023. La présente circulaire a pour objet de vous informer sur les conclusions de la CAD qui s'appliquent à la communication des documents, actes et pièces mis à la disposition, d'une part des membres du conseil communal et, d'autre part des délégués au comité d'un syndicat de communes, pendant le délai de convocation respectivement du conseil communal et du comité d'un syndicat de communes.

La CAD retient en premier lieu que les documents en question constituent des documents détenus par la commune et tombent sous le champ d'application de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte. Ils sont dès lors communicables et publiables à moins qu'ils relèvent d'une exclusion prévue par le paragraphe 2 de la loi précitée. Il y a lieu de noter que la CAD ne fait pas de distinction selon que la demande de communication vise les documents en amont ou en aval de la séance en considérant que les documents que le collège des bourgmestre et échevins met à disposition des membres du conseil communal avant la séance constituent des documents achevés.

En outre ni le droit d'accès aux documents accordé aux membres du conseil communal par l'article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ni le huis clos des séances en vertu des articles 19, 21 et 51 de la même loi ne mettent en échec l'application de la loi modifiée du 14 septembre 2018 et n'empêchent donc pas la communication des documents en question.

Plus précisément en ce qui concerne les séances à huis clos la CAD distingue encore entre les documents mis à disposition avant la séance et les délibérations adoptées en cours de séance. Les



délibérations prises à huis clos sont exclues du droit d'accès en raison du secret protégé par l'article 24, alinéa 1^{er} de la loi communale aussi longtemps que le conseil communal n'a pas levé le secret.

Selon la CAD il en va de même des documents utilisés ou traités par le collège des bourgmestre et échevins et le bureau d'un syndicat de communes avant et pendant leurs délibérations. Ils sont communicables et publiables. Les délibérations adoptées par les organes exécutifs des communes et des syndicats en revanche ne sont ni communicables, ni publiables et le secret qui leur est attaché en raison du huis clos des séances ne peut pas être levé.

Il ne faut cependant pas oublier que les conseillers communaux peuvent avoir accès aux délibérations du collège des bourgmestre et échevins prises en exécution d'une délibération du conseil communal en vertu de l'article 23 de la loi communale. La loi ne prévoit pas de manière expresse un droit équivalent au bénéfice des délégués au comité d'un syndicat de communes, mais il n'est pas exclu que l'on puisse déduire ce droit au titre de transparence et d'ouverture dans la gestion des affaires des syndicats de communes, préceptes qui avaient guidé le législateur lors de l'adoption de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, ainsi que de la mission de contrôle du comité sur l'exécutif syndical.

Je vous prie de trouver en annexe l'avis n° 4/2023 de la CAD.

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding





Avis n° 4/2023 de la Commission d'accès aux documents

Demande de conseil du Ministère de l'Intérieur

Présents : Pierre Calmes (président)
Louis Oberhag, Jean-Claude Olivier (membres)
Minh-Xuan Nguyen, Francis Maquil (membres suppléants)
Christophe Origer (secrétaire)

Par courriel du 25 avril 2023, le Ministère de l'Intérieur (le « Ministère ») a demandé conseil à la Commission d'accès aux documents (« CAD ») en application de l'article 9 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »). Le Ministère a saisi la CAD quant à l'accessibilité des documents mis à la disposition des conseillers communaux par le collège des bourgmestre et échevins en préparation des séances du conseil communal.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 27 avril 2023.

1. Quant à l'application de la Loi aux documents mis à la disposition des conseillers communaux par le collège des bourgmestre et échevins

Dans sa demande d'avis à la CAD, le Ministère explicite sa position selon laquelle l'usage des documents mis à la disposition des conseillers communaux par le collège des bourgmestre et échevins en vue d'une séance du conseil communal serait réservé aux conseillers communaux. Le Ministère se réfère ainsi à l'article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (la « Loi communale ») disposant que les membres du conseil communal bénéficient d'un droit de consultation des documents pendant un délai de 5 jours avant la séance du conseil communal. Le Ministère invoque en outre que ces documents ne seraient à considérer comme achevés qu'après la réunion et délibération du conseil communal.

La CAD tient en premier lieu à souligner que les documents mis à la disposition des conseillers communaux par le collège des bourgmestre et échevins en vue d'une séance du conseil communal sont des documents détenus par les communes en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1 de la Loi et par conséquent tombent dans le champ d'application de la Loi. Conformément aux dispositions de la Loi, ces documents sont donc communicables et à être publiés sauf exceptions explicitement prévues par la Loi. La Loi ne prévoyant aucune exception au droit d'accès fondé sur le moment de délibération du conseil communal, la communicabilité de ces documents ne saura être impactée par ce critère supplémentaire non prévu par la Loi.

La CAD note en outre que l'article 13 de la Loi communale instaurant un droit d'accès au bénéfice des conseillers communaux n'empêche pas l'application de la Loi à ces mêmes documents et par conséquent ne peut servir de prétexte pour interdire l'accessibilité à ces documents à des personnes autres que les conseillers communaux. La CAD précise également que les documents soumis par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal en vue d'une réunion du conseil communal sont à considérer comme des documents achevés au sens de la Loi.

Partant, la CAD conclut que le droit d'accès et l'obligation de publication établis par la Loi s'appliquent aux documents mis à la disposition des conseillers communaux par le collège des bourgmestre et échevins en vue d'une séance du conseil communal indifféremment du moment de la séance du conseil communal.

2. Huis clos et publication des documents

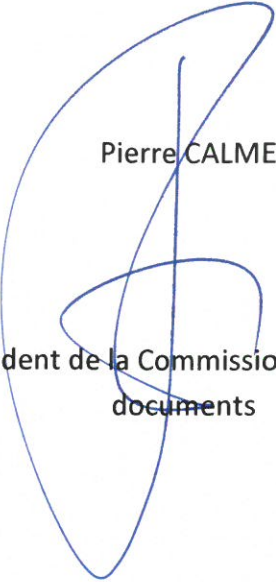
La CAD rappelle que conformément à l'article 2 de la Loi, les organismes sont tenus de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de la Loi. En l'espèce, les documents communicables en vertu de la Loi doivent donc être publiés par les administrations communales moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La CAD rappelle à ce titre ses positions antérieures (Avis n° R1-2022, Avis n° R3-2022, Avis n° R7-2022, Avis n° 4-2022) pour réaffirmer que l'article 51 de la Loi communale n'a pas pour effet d'imposer le secret ou la confidentialité des délibérations du collège des bourgmestre et échevins et que la communicabilité et la publicité des documents du conseil des bourgmestre et échevins ainsi que ceux du conseil communal ne sont pas impactées par le fait que les réunions du conseil des bourgmestre et échevins ou du conseil communal se tiennent à huis clos. Comme précédemment retenu par la CAD, l'expression « huis clos » signifie « *toutes portes fermées* » pour désigner, soit l'audience à laquelle le public n'est pas admis par exception du principe de la publicité des débats, soit la décision du juge de ne pas (ou de ne plus) admettre le public »¹. La CAD réitère que ceci n'impacte pas la publicité de la documentation et le huis clos des réunions du collège des bourgmestre et échevins ou du conseil communal ne peuvent donc pas interdire la communication ou la publication des documents traités lors de ces réunions.

Dès lors, la CAD est d'avis que la Loi s'applique aux documents soumis au collège des bourgmestre et échevins et/ou au conseil communal et que, sauf exceptions prévues par la Loi, ces documents sont communicables et à être publiés par les administrations communales moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Avis adopté à l'unanimité le 4 mai 2023.

¹ Gérard Cornu (dir.) et Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, Presses Universitaires de France, 2e éd., 2006.



Pierre CALMES
Président de la Commission d'accès aux
documents