



Avis n° R-13/2022 de la Commission d'accès aux documents

Demande de révision Madame ...

Présents : Pierre Calmes (président)
Jean-Claude Olivier (membre)
Francis Maquil (membre suppléant)
Minh-Xuan Nguyen (membre suppléant et secrétaire)

Par courriel du 26 octobre 2022, Madame ... a saisi la Commission d'accès aux documents (« CAD ») pour avis en application de l'article 10 de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte (la « Loi »). Cette saisine fait suite à une demande de communication datée du 9 septembre 2022 au Fonds du Logement qui n'a pas fait l'objet d'une réponse endéans le délai légal. Ce n'est que par courriel du 26 octobre 2022, à savoir le jour de la saisine de la CAD par la demanderesse, que le Fonds du Logement a répondu à la demande de communication. Ce courriel comporte les motifs de refus de communication des documents sollicités. Suite à ce courriel, la demanderesse a précisé les documents visés par sa saisine auprès de la CAD, à savoir :

- a) copies des plans / de l'avant-projet pour la transformation du château d'Eisenborn qui a/ont été soumis au Ministère de la Culture en début d'année 2022;
- b) les résultats de l'étude historique qui a été financée par Institut national pour le patrimoine architectural (INPA);
- c) les résultats des sondages demandés par le Centre national de recherche archéologique (CNRA).

Sur demande de la CAD, le Fonds du Logement lui a fait parvenir, par courriels des 3 et 11 novembre 2022, les documents sollicités ainsi qu'une prise de position comportant ses motifs de refus.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 17 novembre 2022.

Dans sa prise de position, le Fonds du Logement souligne à titre liminaire qu'il est d'avis qu'une réponse tardive à une demande de communication sur base de la Loi ne constitue pas un refus implicite. Or, en l'espèce, le Fonds du Logement a répondu à la demanderesse par courriel du 26 octobre 2022 sans toutefois donner une suite favorable à sa demande de communication. Cette réponse, bien qu'elle fût hors délai, constitue une décision de refus explicite.

Ensuite, le Fonds du Logement avance que les documents sollicités constitueraient des documents en cours d'élaboration ou inachevés au sens de l'article 7, point 1 de la Loi.

Dans une affaire en matière d'accès aux documents d'une administration communale, le tribunal administratif a analysé les notions de « document en cours d'élaboration » et « documents inachevés » en détail :

« Le tribunal retient dès lors, au vu de ces différentes jurisprudences et définitions, qu'un document inachevé ou en cours d'élaboration, les deux notions recouvrant la même réalité, est un document, matérialisé sous une ou l'autre forme, en cours d'élaboration, de finalisation ou de validation, tandis qu'un document est achevé au sens de la loi lorsqu'il n'appelle plus de modifications, ayant acquis sa version définitive.

Il résulte encore de la jurisprudence étrangère que les documents inachevés ne doivent pas être confondus avec les documents préparatoires, alors que certains documents préparatoires ont atteint leur stade définitif d'élaboration. Ainsi, les différents états successifs d'un plan de route, les ébauches d'études relatives à des tracés ferroviaires, les états partiels ou provisoires d'un document final - pour autant que ceux-ci soient en eux-mêmes achevés -, les différents éléments qui ont jalonné une procédure ou un rapport préliminaire prêt à être rendu à son destinataire par exemple ne sont dès lors pas des documents inachevés soustraits d'emblée au champ d'application de la loi. Inversement, un document préparatoire n'est pas ipso facto à assimiler à un document « inachevé ».

En l'espèce, en ce qui concerne les schémas directeurs dont la communication est sollicitée, il convient de prime abord de relever que le fait que ces schémas directeurs fassent partie d'un document plus large, à savoir l'étude préparatoire, n'est en l'espèce pas pertinent, alors qu'il s'agit de documents matérialisés distinctement et existant de manière autonome, même s'ils sont appelés à s'insérer dans un document préparatoire plus large. »¹

Après analyse du document visé à la lettre a) ci-dessus, la CAD constate qu'il porte le titre d'« avant-projet définitif ». Il ressort en outre de la décision de refus de Fonds du Logement que le document a été soumis au Ministère de la Culture et qu'il a, par ce fait, quitté la sphère interne du Fonds du Logement. Le fait que le processus plus large, à savoir l'autorisation de bâtir, n'est pas encore achevé, ne permet pas de qualifier le document d'« inachevé » au sens de la Loi. En effet, la CAD estime que l'avant-projet a acquis son stade définitif d'élaboration lorsqu'il a été soumis au Ministère de la Culture. Ce constat n'est pas étonné par le fait que le document pourra ensuite faire l'objet de modifications sur demande du Ministère de la Culture.

En ce qui concerne les documents visés à la lettre b) ci-dessus, la CAD considère qu'il s'agit de rapports d'analyse qui ont été finalisés. Il n'y a aucune indication que ces documents sont encore en cours d'élaboration.

Quant aux documents visés à la lettre c) ci-dessus, il n'y a aucune indication que le rapport du sondage qui s'est déroulé préalablement au réaménagement du château d'Eisenborn ne soit pas finalisé. Le fait que la totalité des sondages demandés n'ait pas encore été complétée, sachant qu'il est prévu qu'un deuxième sondage sera effectué suite au réaménagement du

¹ Jugement du tribunal administratif du 2 septembre 2020, n° 43704 du rôle, p. 14.

château d'Eisenborn, ne permet pas de qualifier le rapport du premier sondage d'« inachevé » au sens de la Loi.

Par conséquent, la CAD est d'avis que les documents sollicités, y compris leurs annexes respectives, sont communicables.

Elle tient toutefois à préciser que les données à caractère personnel contenues dans les documents devront être occultées avant toute communication ou publication de ces derniers, conformément à l'article 6, point 1, de la Loi.

Avis adopté à l'unanimité le 25 novembre 2022.