



Avis n° 2026-A-27 de la Commission d'accès aux documents

Demande d'avis de Bierginitiativ Gemeng Suessem asbl

Présents : Anick Wolff (Présidente)
Anne Greiveldinger, Louis Oberhag (Membres)
Alain Vagner, Nathalie Wangen (Membres suppléants)
Jessica Ribeiro (Secrétaire)

En date du 22 juin 2026, l'association Bierginitiativ Gemeng Suessem asbl (« BIGS asbl ») a introduit une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux documents (la « CAD ») 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 22 avril 2026 à l'Administration des ponts et chaussées (l'« Administration ») qui est restée sans réponse. La demande de communication portait sur des documents relatifs à une étude de trafic régionale Kordall, et notamment :

- la présentation du 13 avril 2026 de l'étude de trafic régionale Kordall ;
- les procès-verbaux des cinq séances du comité de pilotage ;
- tous les documents mis à la disposition de ce comité et préparés notamment lors des 12 « réunions services techniques » (« RST ») dont toutes les études et relevés de circulation prises en compte.

Sur demande de la CAD, l'Administration a transmis, par voie électronique, en date du 2 juillet 2026, la présentation de l'étude de trafic régionale ainsi que les comptes-rendus relatifs aux cinq réunions du cercle de pilotage. Elle a également transmis une copie du courrier adressé à la requérante le même jour, par lequel elle a procédé à la communication des comptes-rendus précités et exposé les motifs de son refus concernant la communication des autres documents sollicités. Enfin, l'Administration a transmis à la CAD, en date du 6 juillet 2026, une prise de position exposant ses motifs de refus.

La CAD a examiné le dossier lors de sa réunion du 14 juillet 2026.

L'Administration indique, tout d'abord, que la présentation du 13 avril 2026 ne constitue pas un document finalisé mais un document intermédiaire servant de support lors d'une séance d'information restreinte à caractère interne, destinée à permettre aux conseillers communaux et aux membres des commissions consultatives de discuter de l'avancement et des résultats préliminaires de l'étude en vue de sa finalisation.

Si l'Administration a communiqué les comptes-rendus des cinq réunions du cercle de pilotage dans un souci de transparence, elle n'a pas procédé à la communication des autres éléments demandés soit parce qu'elle les considère comme des documents provisoires ou intermédiaires soit parce que les documents sollicités n'existent pas. Elle précise à cet égard, que les RST n'ont pas fait l'objet de comptes-rendus.

L'Administration explique qu'elle considère en principe comme non-communicables les échanges informels internes, les supports de réunions, brouillons et notes, inachevés ou partiels, servant d'illustration lors des ateliers et séances de travail ainsi que, de manière générale, les éléments qui ne sont pas destinés à intégrer ou à devenir des actes ou documents administratifs.

Elle souligne également l'importance de ne pas divulguer prématurément des documents dont la publication pourrait entraver les processus décisionnels en cours, ou qui, dépourvus de contexte, pourraient induire en erreur le public.

L'Administration précise qu'une communication publique officielle est prévue une fois l'étude finalisée et approuvée par les acteurs concernés.

Tout d'abord, la CAD prend acte de la communication des comptes-rendus des cinq séances du cercle de pilotage et constate que la demande est devenue sans objet sur ce point.

La CAD relève ensuite qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer sur les supports utilisés lors des RST alors que ces documents ne lui ont pas été communiqués par l'Administration.

Finalement, la CAD rappelle que le principe énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la Loi est celui de l'accessibilité des documents détenus par les organismes visés dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative.

La CAD rappelle également que dans une affaire où il était question de la communication de documents d'urbanisme, le tribunal administratif a souligné 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.¹

Il en résulte que l'article 7, point 1, de la Loi ne permet pas à l'organisme de refuser en bloc la communication de tous les documents constituant un dossier pour le seul motif que le processus décisionnel plus large n'est pas encore terminé.

En l'espèce, l'Administration se borne à invoquer le caractère provisoire, intermédiaire ou préparatoire des documents sollicités sans démontrer concrètement en quoi ceux-ci constitueraient des documents inachevés au sens de l'article 7, point 1, de la Loi.

La CAD considère que l'exception prévue à l'article 7, point 1, de la Loi n'est pas applicable à la présentation de l'étude de trafic régionale Kordall du 13 avril 2026.

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

Le fait que l'étude de trafic soit susceptible d'évoluer ne permet pas de la qualifier de document inachevé. La présentation constituait en effet une version arrêtée de l'étude à une date déterminée, élaborée en vue de sa présentation à des tiers. Dès lors, l'éventualité d'adaptations ou de compléments ultérieurs relève de l'évolution du contenu de l'étude et non du caractère achevé ou non du document présenté.

La CAD rappelle encore ses positions antérieures (Avis n° R1-2022, Avis n° R3 2022, Avis n° 4-2022, Avis n° 1-2024) réaffirmant que la notion de huis clos se distingue de celle de la confidentialité des documents. Dès lors, le fait qu'une présentation ait été effectuée à huis clos, devant un nombre restreint de personnes, est sans incidence sur le caractère confidentiel ou non des documents y afférents.

La CAD relève encore que l'Administration se limite à invoquer le caractère interne de la séance concernée ainsi que les risques qu'une divulgation prématurée des documents sollicités pourrait entraîner. Elle ne se prévaut toutefois d'aucune des exceptions prévues par la Loi et n'expose pas en quoi les conditions d'application de celles-ci seraient réunies en l'espèce.

À supposer que ces arguments soient interprétés comme visant les exceptions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 9, ou à l'article 7, point 4, de la Loi, la CAD estime que les conditions d'application de ces dispositions ne sont pas établies en l'espèce.

La CAD est d'avis que le document sollicité est communicable.

Avis adopté à l'unanimité le 27 juillet 2026.