

TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE: AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE POUR AUDITION EN COMMISSION DES POUVOIRS LOCAUX



Sylvie BOLLEN,Conseiller expert

Une proposition de décret a été déposée au Parlement wallon le 13 juillet 2020¹, modifiant les articles L1122-14 et L1123-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L3221-3bis.

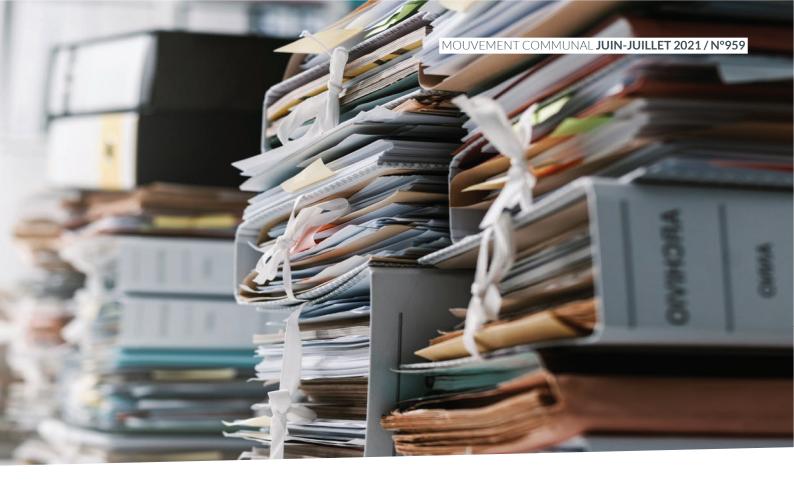
Cette proposition a pour objet:

- d'étendre la publicité active relative aux séances du conseil communal, sur le site de la commune, aux notes de synthèse, projets de délibérations et au rapport visé à l'article L1122-23, paragraphe 1^{er};
- de rendre publiques les décisions du collège communal, sur ledit site internet, dans le mois de la décision ;
- de préciser que les éléments relevant d'une exception légale à cette publicité (non mentionnés expressément par la proposition mais l'on peut penser au RGPD, à la protection de la vie privée, au secret des affaires, etc.) doivent être occultés;

• d'organiser une sanction financière à charge des membres du collège communal en cas de manquement à ces obligations de publicité par une autorité communale : le Gouvernement peut réduire d'un tiers le traitement des membres du collège communal visé à l'article L1123-15, paragraphe 1^{er}.

La Commission du logement et des pouvoirs locaux de Wallonie a souhaité auditionner notre association à la suite des échanges qui s'y sont déroulés en présence du ministre des Pouvoirs locaux, en sa séance du 9 février dernier. L'audition a eu lieu le 27 avril. En vue de cette audition, le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie a rendu l'avis suivant.

¹ Doc 224 (2019-2020), nos 1 et 2.



INTRODUCTION

Des retours reçus par nos membres, nous savons combien la problématique de la transparence administrative est prégnante au sein des administrations communales, principalement au travers de la publicité passive (demande d'accès aux documents administratifs), où les services administratifs et le directeur général :

- ✓ sont confrontés à de très nombreuses demandes d'accès aux documents administratifs, multiples et variées;
- doivent jongler avec les délais imposés par la réglementation en vigueur, pour apporter réponse motivée, annexer tous les documents, etc.;
- ✓ font face à une jurisprudence de la CADA (devenue instance de recours depuis 2019), qui, en cas de recours suite à une décision de rejet par l'autorité communale, fait d'office droit à la demande de communication des documents à défaut de communication par l'entité concernée de la copie du document ou de tout autre élément, document ou renseignement justifiant sa décision de rejet, et décide, moyennant le respect des exceptions à la publicité (exceptions dont le respect doit être assuré par nos membres sans guidance précise, avec toute l'insécurité juridique qui en découle), la production du document demandé;
- doivent respecter les exceptions relatives, absolues avec ou sans mise en balance des intérêts en présence, pour décider du rejet d'une demande, ou d'une occultation

- partielle de certaines parties de document, dans leur instruction de ces demandes, et dans l'exécution des décisions de la CADA (lourde charge de copie, « tippexage » pour rendre les documents communicables);
- sont régulièrement taxés de ne pas vouloir mettre en œuvre la transparence administrative, en dépit de la bonne volonté et des moyens mis en œuvre et sans considération pour les importantes difficultés pratiques et juridiques qui s'imposent à eux, dans un contexte de ressources limitées.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'administration rappelle avec force son attachement et celui des pouvoirs locaux au principe constitutionnel de transparence administrative (tout comme il est attaché à d'autres principes constitutionnels, tels que, par exemple, l'autonomie locale ou la protection de la vie privée). Ce principe constitue un des ferments de la démocratie locale, l'Union est donc preneuse de le voir évoluer!

Mais pas à n'importe quelle condition!

En effet. le Conseil d'administration

✓ souligne les importantes contraintes juridiques et administratives qui obèrent les possibilités d'une mise en œuvre réellement sereine de la transparence administrative. Rappelons en effet que le contexte des ressources reste très variable d'une entité à l'autre, notamment compte tenu de sa taille. Ces ressources restent



aussi globalement très réduites, alors que des missions toujours plus nombreuses et complexes s'imposent aux pouvoirs locaux, pour lesquelles les citoyens attendent également et légitimement une action efficace et efficiente. Ce manque de ressources est d'autant plus criant que la communication ou la publication de documents administratifs s'accompagne d'un travail énorme de « sécurisation juridique » des éléments pouvant ou ne pouvant pas être communiqués (RGPD, protection de la vie privée, secret des affaires (pour les marchés publics notamment), secret professionnel, etc.);

✓ rappelle que les demandes de communication de documents administratifs portent souvent sur des documents inachevés, prêtant à confusion dans le chef du citoyen. La charge de travail énorme que représente de telles demandes, liée aux risques dommageables de leur transmission, est finalement coûteuse pour tous, y compris le citoyen contribuable.

Plus fondamentalement, compte tenu des enjeux démocratiques de la transparence administrative, tant dans le cadre de la publicité active que de la publicité passive, si - comme nous l'avons déjà affirmé - les pouvoirs locaux sont partants pour faire évoluer positivement ce principe constitutionnel, il est absolument indispensable de mener une réflexion globale, d'ensemble sur la problématique, afin de bien en cerner tous les tenants et aboutissants.

Nous estimons ainsi que les éléments visés par la proposition de décret, à l'origine du présent débat, mériteraient d'être intégrés dans une réflexion et un projet législatif plus larges en la matière, dont les objectifs devraient nécessairement tenir compte, outre les enjeux démocratiques de la transparence :

- des moyens disponibles pour sa mise en œuvre au regard de la lourdeur des procédures;
- ✓ de la nécessité de conférer une sécurité juridique maximale aux pouvoirs locaux sans alourdir les procédures, et si possible en les allégeant;
- ✓ de veiller au rôle des élus, en particulier les conseillers communaux, comme éléments essentiels de la démocratie locale, conçue comme une démocratie représentative à laquelle nous sommes fondamentalement attachés, la transparence pouvant parfaitement se décliner comme un appui à cette démocratie représentative, et pas comme un mode concurrent à celle-ci;
- ✓ de développer et faire évoluer au préalable l'administration numérique et l'e-government, qui n'en sont actuellement qu'à leurs balbutiements, notamment pour permettre une séparation aussi automatique que possible des données communicables et non communicables

dans les procédures introduites auprès des pouvoirs locaux, ou pour faciliter les diffusions et publications tout en réduisant la charge de personnel nécessaire.

En prévision de cette réflexion transversale, le Conseil d'administration de l'UVCW, concernant la proposition de décret, estime d'ores et déjà que :

- ✔ pour ce qui est de l'augmentation de la publicité active en amont d'organes tels que les conseils communaux, des documents qui doivent encore être soumis au vote, qui peuvent encore faire l'objet d'amendements, peuvent certainement être considérés comme des documents inachevés et incomplets, et leur communication peut dès lors être source de méprises. L'on pourrait toutefois envisager une publication « anticipative » de ces documents - pour autant qu'ils portent sur des décisions de portée générale - uniquement sur base volontaire, compte tenu des moyens localement disponibles à cet effet, et sous réserve du respect des exceptions au principe de transparence. Il parait en effet fondamental que chaque entité, par sa connaissance, son expertise du tissu et des enjeux locaux, puisse poser des choix sereins de communication pour éviter des méprises dommageables ou des conflits, liés à la publication de documents inachevés;
- ✓ pour ce qui est de la publication de décisions telles les décisions des collèges communaux, s'agissant souvent de dossiers de portée individuelle, leur communication ne peut qu'entraîner une surcharge de travail conséquente afin d'assurer le respect des règlementations protectrices (RGPD, ...); elle ne peut dès lors s'envisager que dans un contexte plus favorable en termes d'opérationnalité des procédures au regard des moyens disponibles, d'administration numérique et de sécurité juridique clairement balisée. Pour le cas où il s'agirait de décisions définitives à portée générale, seules celles-ci pourraient faire l'objet d'une publicité active.
- pour ce qui est de la sanction financière affectant personnellement des mandataires tels que les membres du collège communal, une sanction ne nous semble envisageable que dans la mesure où une responsabilité personnelle pourrait réellement être établie. Or, on ne saurait reprocher aux membres d'un collège les difficultés à concilier la charge croissante de la transparence administrative dans un contexte de ressources limitées et nécessaires à l'accomplissement de responsabilités et missions toujours plus nombreuses et complexes. Par ailleurs, dans sa définition nécessairement législative, une sanction se doit d'être proportionnée au manquement constaté et à ses conséquences, et non identique qu'elle soit lourde de conséquences ou sans aucun effet notable. Il ne peut dès lors être question de sanctionner ainsi les membres des collèges communaux.

CONTEXTE

1. Une proposition de décret a été déposée au Parlement wallon le 13 juillet 2020², modifiant les articles L1122-14 et L1123-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L3221-3bis.

Cette proposition a pour objet:

- ✓ d'étendre la publicité active relative aux séances du conseil communal, sur le site de la commune, aux notes de synthèse, projets de délibérations et au rapport visé à l'article L1122-23, paragraphe. 1er;
- ✓ de rendre publiques les décisions du collège communal, sur ledit site internet, dans le mois de la décision;
- ✓ de préciser que les éléments relevant d'une exception légale à cette publicité (non mentionnés expressément par la proposition mais l'on peut penser au RGPD, à la protection de la vie privée, au secret des affaires, etc.) doivent être occultés;
- ✓ d'organiser une sanction financière à charge des membres du collège communal en cas de manquement à ces obligations de publicité par une autorité communale: le Gouvernement peut réduire d'un tiers le traitement des membres du collège communal visé à l'article L1123-15, paragraphe 1er.
- Outre cette proposition, l'on sait qu'une pétition a été déposée par voie électronique au Parlement wallon le 26 juin 2020³, sur la demande pour la publication des procès-verbaux des collèges des bourgmestre et échevins.

Cette pétition a reçu 94 signatures.

Lors du rapport établi en Commission du logement et des pouvoirs locaux le 26 janvier 2021, les conclusions de ladite Commission, prises à l'unanimité de ses membres, furent les suivantes : « Considérant que l'ensemble des objectifs, à savoir une plus grande transparence, sont partagés par l'ensemble des parlementaires ;

Considérant que la Commission du logement et des pouvoirs locaux s'engage à réfléchir à cette question à travers différentes initiatives :

La Commission a décidé de clore l'examen de la pétition ».

- 3. Des retours reçus par nos membres, nous savons combien la problématique de la transparence administrative est prégnante au sein des administrations communales, principalement au travers de la publicité passive (demande d'accès aux documents administratifs), où les services administratifs et le directeur général :
- ✓ sont confrontés à de très nombreuses demandes d'accès aux documents administratifs, multiples et variées;
- ✓ doivent jongler avec les délais imposés par la réglementation en vigueur, pour apporter réponse motivée, annexer tous les documents, ..., et faire face à une jurisprudence de la CADA⁴ (devenue instance de recours depuis 2019), laquelle en cas de recours porté devant elle, fait d'office droit à la demande de communication des documents, sous réserve des exceptions à la publicité, en cas de défaut de communication par l'entité concernée de la copie du document ou de tout autre élément, document ou renseignement justifiant sa décision de rejet;
- doivent respecter les exceptions relatives, absolues avec ou sans mise en balance des intérêts en présence, pour décider du rejet d'une demande, ou d'une occultation partielle de certaines parties de document, dans leur instruction de ces demandes, etc.
- 4. Lors de la séance de la Commission du logement et des pouvoirs locaux du 9 février 2021, au cours de laquelle la proposition de décret a été abordée, un échange de vues a eu lieu entre le Ministre Collignon et les Parlementaires, concluant à la nécessité d'auditionner les acteurs de terrain directement concernés par la transparence administrative, à savoir notamment la CADA wallonne, l'APD⁵, la Fédération wallonne des directeurs généraux communaux, l'APW et l'UVCW⁶. L'audition de l'UVCW a eu lieu le 27 avril.

DÉVELOPPEMENTS

1. Le droit d'accès aux documents administratifs, reconnu par tous

L'UVCW entend réaffirmer avec force qu'elle est foncièrement attachée au droit d'accès aux documents administratifs et à son développement, mais à la condition qu'il soit utilisé à bon escient, et sans mettre en péril la nécessaire continuité du service public.

Rappelons en effet que les pouvoirs locaux sont les plus proches du citoyen, et donc leurs interlocuteurs privilégiés pour répondre à ses besoins. Cette proximité n'est certai-

² Doc 224 (2019-2020), nos 1 et 2.

³ Pétition n° 437 (2020-2021), n° 1.

⁴ CADA: Commission d'accès aux documents administratifs.

⁵ APD : Autorité de protection des données.

⁶ CRAC n° 127 (2020-2021) de la séance de la Commission du logement et des pouvoirs locaux du 9.2.2021.





nement pas étrangère à l'engouement suscité auprès des citoyens en matière de transparence administrative.

Rappelons également qu'à la base de ce droit constitutionnel « (...). Dans les documents parlementaires liés à l'article 32 de la Constitution, le droit international apparaît comme la source d'un «devoir moral de garantir l'information, et donc la publicité de l'administration». Se référant tant à la Déclaration des droits de l'homme qu'à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), le constituant en déduit «l'obligation pour les autorités d'aider à réaliser le droit à l'information par devoir de publicité concernant les renseignements d'intérêt général» (...) »⁷.

Ce droit recouvre des mécanismes ainsi que des initiatives en matière de publicité active, parmi lesquels la CADA a rangé la mise en ligne des documents préparatoires à la tenue des conseils communaux (non seulement l'ordre du jour, mais également le projet de délibération, ...), estimant qu'une commune avait le droit de les publier, sous sa responsabilité (et notamment celle des exceptions à y appliquer)⁸, mais que lesdits documents pouvaient être considérés

comme des documents inachevés et incomplets pouvant être source de méprise et, partant, ne pas être divulgués en termes de publicité passive⁹.

Dans l'attente du vote du conseil communal sur les projets de délibérations lui soumis, il semble évident que de tels projets sont des documents inachevés ou incomplets, dont le libellé et le contenu finaux pourront s'écarter, parfois très largement, des projets établis auparavant.

Ce principe recouvre également la publicité passive, à savoir l'accès à des documents administratifs sollicité par des particuliers.

Sur ce point, il importe de relever, d'après nous, que la réglementation en matière de publicité de l'administration - qu'elle soit constitutionnelle ou légale (s.l.) - prend peu voire pas du tout en considération les droits et devoirs spécifiques des débiteurs à savoir les autorités administratives.

⁷ Cf. F. GRAVAR, Origines et répartition des compétences, in V. MICHIELS, La publicité de l'administration, virigt ans après, bilan et perspectives, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 25 et 26.

V. avis n° 314 du 4.11.2019, http://www.cada-wb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=3ba38f3221706dd0c6°0815dd7010 c17cf7afbd6&file=fileadmin/sites/cada/upload/cada_commun/documents/Avis_2019/Avis_n___314_anonymise.pdf.

V. avis n°299 du 17.6.2019, http://www.cada-wb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g =0&hash=393563°b2cbe31746004af8817f8d61 bf8cc3115&file=fileadmin/sites/cada/upload/cada_commun/documents/Avis_2019/Avis_n____299_anonymise.pdf.

À lire en lien avec l'avis n° 302 du même jour, relatif à la demande de communication de documents administratifs émise par un citoyen : http://www.cada-wb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=c5d79989ced5e2aeeff0ef493e41902f28de02bb&file=fileadmin/sites/cada/upload/cada_commun/documents/Avis_2019/Avis_n___302_anonymise.pdf.

Les communes, notamment, sont confrontées à des demandes variables, multiples, incessantes de la part des citoyens (hormis le relevé des communes qui ne répondent pas, pas de manière satisfaisante, ...) qui n'ont, à notre estime, jamais été chiffrées annuellement (combien de demandes? De quel type? Pour quel usage? Par combien de citoyens différents?).

Ainsi, le rapport d'activités 2019 de la CADA¹⁰ qui fait notamment état de ce que, sur les 87 demandes enregistrées, 62 concernaient des communes, ce nombre n'illustrant toutefois que la partie émergée de l'iceberg (à savoir les demandes ayant rencontré des difficultés).

C'est principalement dans la gestion de ces demandes que les pouvoirs locaux se trouvent totalement dépassés :

- ✓ Demandes portant parfois sur la communication de documents sur de longues périodes, dans des domaines très divers, etc.
- ✓ Délais de rigueur imposés aux pouvoirs locaux, dans la gestion de ces demandes, mais aussi dans les délais pour y apporter réponse positive ou négative dûment motivée, et enfin délais à respecter dans les réponses à accorder à la CADA dans sa gestion des recours en cas de non communication, avec comme sanction à la clé en cas de manquement fût-il partiel : qu'il soit fait droit d'office à la demande de communication, alors que parfois, la commune a opposé des motifs d'exception absolue pour justifier son refus, etc.
- ✓ Demandes portant sur des documents contenant des données à caractère personnel, avec mise en balance des intérêts en présence (information / vie privée), et le cas échéant, occultation, anonymisation complète (biffer un nom ne suffit pas toujours) de nombreux passages des pages à communiquer, etc. On rappellera que la notion de données à caractère personnel est bien plus large que les simples noms, prénoms et coordonnées et recouvre toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, directement ou indirectement¹¹. Sur ce point, on constate ces derniers temps une multiplication de demandes concernant des situations individuelles, voire strictement privées, de personnes, de manière telle que l'on est désormais bien loin des « renseignements d'intérêt général ».

Et pourtant, dans sa jurisprudence, la CADA a considéré que le fait de simplement invoquer un surcroît de travail ne suffisait pas à écarter des demandes exagérées, mais qu'il fallait établir la réalité et l'importance de ladite surcharge:

http://www.cada-wb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e75d015b4fe951° 4720cb8aae4fd5a5a1°bb6bcf&file=fileadmin/ sites/cada/upload/cada_commun/documents/ Rapports/CADA__Rapport_2019_signe.pdf. « 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 » 12.

Les pouvoirs locaux ne sont pas un bloc monolithique, mais des entités avec des réalités différentes, que ce soit en termes de moyens humains, techniques (problématique des zones blanches notamment), financiers, etc. mais également en termes de personnalité juridique et donc de réglementations à respecter, par exemple en matière de secret, ... (communes, paralocaux, CPAS, zones de police, zones de secours, etc.) : il faut impérativement prendre ces différentes réalités en compte, pour un débat optimal¹³.

2. Un débat plus large et transversal

On l'a déjà signalé à de multiples reprises : dans les demandes de documents administratifs qui leur sont soumises, les autorités publiques doivent jongler avec diverses exceptions à la transparence administrative, tantôt facultatives, tantôt obligatoires mais avec mise en balance des intérêts en présence, parfois obligatoires, en principe absolues, sans possibilité de mise en balance des intérêts, ces exceptions pouvant émaner de législateurs différents, en fonction du document sur lequel porte la demande.

Il y a donc des imbrications étroites entre la publicité de l'administration et la réglementation RGPD, la vie privée, le secret des affaires, etc., qu'il n'est pas toujours facile d'appliquer correctement.

Mais il y va également d'autres réglementations qui abordent, peu ou prou, la mise à disposition de documents administratifs, la protection du citoyen contre l'arbitraire potentiel de l'administration, ... l'on peut penser ici au RGPD, à la motivation formelle des actes administratifs, à la réutilisation des informations du service public, à la complexe matière des marchés publics, ou encore au droit d'accès en matière environnementale, etc.

Tous autres éléments à prendre également en considération dans cette thématique, pour que celle-ci garde ou acquière un tant soit peu de cohérence.

À noter par ailleurs que le débat, en lien notamment avec la mise en ligne de documents administratifs, pose également la question de la dématérialisation des services publics, vaste thématique, loin d'être clôturée à ce jour. La publication sur internet d'éléments touchant à la vie privée - qui

¹¹ Art. 4, 1) du RGPD.

¹² Cf. avis n°266 du 18.3.2019, http://www.cada-wb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e2bb76761b5d0°f7af9b8ceb0a1°6a7 ced8f0758&file=fileadmin/sites/cada/upload/cada_commun/documents/Avis_2019/Avis_n__266_anonymise.pdf.

¹³ Et ce d'autant qu'en vertu de l'article L3211-3 CDLD, la communication des documents administratifs par une autorité publique s'applique aux documents dont elle dispose (elle n'en n'est donc pas forcément l'auteur).



jusque-là ne pouvaient être accessibles qu'à un nombre (nécessairement restreint) de demandeurs - propulse ces mêmes éléments privés sur la toile avec une réutilisation à l'infini.

Il nous semble donc primordial de mener une réflexion globale, d'ensemble sur le sujet de la transparence administrative : où en sommes-nous ? Vers quoi souhaite-t-on aller ? Qu'en est-il de la jurisprudence en la matière (CADA, CRAIE, CE) ? Etc.

Une telle complexité de la/des matières concernées peutelle se satisfaire de législations partielles et éparses ? Nous ne le pensons pas.

3. Et la démocratie représentative ?

Encore une fois, il n'est pas question, pour notre association, de remettre en question le principe de transparence administrative, lequel a pour but de permettre notamment aux citoyens d'exercer un contrôle démocratique sur le pouvoir public.

Rappelons en effet que la section législation du Conseil d'État, dans son avis rendu sur la proposition de décret évoquée ici¹⁴, et s'en référant à l'avis précédemment donné par l'Autorité de Protection des Données¹⁵, a rappelé que la transparence administrative ne constituait pas en ellemême une finalité, mais bien un moyen au service de plusieurs finalités (contrôle démocratique, contrôle de l'exécution des mandats, ...) qui devenaient déterminantes lorsqu'il s'agit de communiquer des données à caractère personnel, pour assurer le juste équilibre entre les intérêts, droits et obligations des personnes et publics concernés.

Mais les premiers remparts de contrôle démocratique et de lutte contre un éventuel arbitraire sont d'abord et avant tout, les citoyens élus conseillers communaux, qui ont osé s'engager politiquement pour assurer ledit contrôle et assumer des responsabilités au sein de leurs villes et communes.

À l'heure où la méfiance à l'égard du politique est sur toutes les lèvres, que ladite méfiance participe certainement à la multiplication des demandes, parfois excessives, d'accès aux documents administratifs, les candidats sur les listes électorales communales semblent nettement moins se bousculer au portillon ...

Certes, un contrôle n'en interdit pas un autre, mais dans l'intérêt général, ne serait-il pas plus efficient, plus efficace, que ces contrôles soient complémentaires, afin d'éviter de saturer et d'asphyxier le bon fonctionnement des services publics? Les citoyens n'oublient-ils pas de se retourner en

premier lieu vers leurs représentants pour leur demander que des comptes ou à tout le moins des explications leur soient rendus?

Rappelons en outre que des mécanismes de participation citoyenne, levier démocratique fondamental, déjà bien développés dans nos réglementations (si pas toujours beaucoup utilisés par leurs bénéficiaires), existent. Ils sont indispensables, selon nous, à une démocratie active et inclusive, génératrice de lien social entre tous les acteurs locaux, via des projets positifs, fédérateurs, construits en autonomie avec les moyens nécessaires pour ce faire.

Il nous paraît donc essentiel que le curseur soit placé au juste endroit.

Rappelons également que le mandat représentatif dont est investi un élu est général, collectif et non impératif¹⁶. Ce dernier point implique notamment que le représentant dispose d'une liberté complète d'appréciation et de décision. La mise en ligne au préalable des notes de synthèse, projets de délibérations et rapports ne risque-t-elle pas d'amener à des dérives avec des immixtions intempestives de citoyens auprès des élus locaux afin d'influencer les décisions?

4. La mise en balance des intérêts à tous points de vue

Les développements qui précèdent ont notamment mis en lumière les conséquences lourdes qu'impliquent pour les pouvoirs locaux des demandes de publicité administrative qui « partiraient dans tous les sens ».

Nous sommes d'avis que la préservation de l'intérêt général ne passe pas forcément par une quasi-généralisation des documents auxquels les citoyens peuvent avoir accès.

Il faut aussi penser aux pouvoirs locaux et à la nécessité absolue qu'ils puissent continuer à exercer leurs missions sans faillir (la crise en cours ne l'a-t-elle pas largement démontré, si besoin en était encore?).

Une due prise en compte de la surcharge énorme qu'implique l'instruction de telles demandes doit être effectuée.

Ne conviendrait-il pas d'envisager encore plus de transparence lorsque les communes notamment seront armées numériquement pour automatiser au maximum les procédures, sans devoir dédicacer un ou plusieurs agent(s) à la lecture, l'occultation et l'anonymisation des parties des nombreuses pages de documents à communiquer?

¹⁴ Cf. PW, doc 224/2 (2019-2020).

¹⁵ Cf. APD, avis n°125/2020 du 27.11.2020.

Lejeune, Y., « Section 1 - La démocratie représentative » in *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2017, p. 470.

5. La proposition de décret

Pour rappel, cette proposition, référencée plus haut, a pour objet :

- ✓ d'étendre la publicité active relative aux séances du conseil communal, sur le site de la commune, aux notes de synthèse, projets de délibérations et au rapport visé à l'article L1122-23, paragraphe 1^{er}, les délibérations du collège communal;
- ✓ de rendre publiques les décisions du collège communal, sur ledit site internet, dans le mois de la décision :
- ✓ de préciser que les éléments relevant d'une exception légale à cette publicité (non mentionnés expressément par la proposition mais l'on peut penser au RGPD, à la protection de la vie privée, au secret des affaires, etc.);
- ✓ d'organiser une sanction financière à charge des membres du collège communal en cas de manquement à ces obligations de publicité par une autorité communale: le Gouvernement peut réduire d'un tiers le traitement des membres du collège communal visé à l'article L1123-15, paragraphe 1er.

Compte tenu des enjeux démocratiques de la transparence administrative et des importantes difficultés pratiques et juridiques qu'elle implique pour nos membres, tant dans le cadre de la publicité active que de la publicité passive, nous estimons opportun qu'une réflexion d'ensemble, transversale, soit menée afin de la faire évoluer favorablement.

Nous estimons que les éléments visés par la proposition mériteraient d'être intégrés dans un débat et un projet législatif plus larges en la matière.

En prévision de cette réflexion transversale, il nous semble à tout le moins opportun de relever les considérations suivantes :

✔ Pour ce qui est de l'augmentation de la publicité active en amont d'organes tels que les conseils communaux, des documents qui doivent encore être soumis au vote, qui peuvent encore faire l'objet d'amendements, peuvent certainement être considérés comme des documents inachevés et incomplets, et leur communication peut dès lors être source de méprises. L'on pourrait toutefois envisager une publication « anticipative » de ces documents - pour autant qu'ils portent sur des décisions de portée générale - uniquement sur base volontaire, compte tenu des moyens localement disponibles à cet effet, et sous réserve du respect des exceptions au principe de transparence. Il parait en effet fondamental que chaque entité, par sa connaissance, son expertise du tissu et des enjeux locaux, puisse poser des choix

- sereins de communication pour éviter des méprises dommageables ou des conflits, liés à la publication de documents inachevés.
- ✔ Pour ce qui est de la publication de décisions telles les décisions des collèges communaux, s'agissant souvent de dossiers de portée individuelle, leur communication ne peut qu'entraîner une surcharge de travail conséquente afin d'assurer le respect des règlementations protectrices (RGPD, ...); elle ne peut dès lors s'envisager que dans un contexte plus favorable en termes d'opérationnalité des procédures au regard des moyens disponibles, d'administration numérique et de sécurité juridique clairement balisée. Pour le cas où il s'agirait de décisions définitives à portée générale, seules celles-ci pourraient faire l'objet d'une publicité active.
- ✔ Pour ce qui est de la sanction financière des membres du collège en cas de manquement aux mesures prévues dans la proposition, nous n'estimons pas opportun que des mandataires, personnellement, soient sanctionnés pour des manquements qui seraient dus à une surcharge administrative née de la démultiplication de procédures de transparence, en corrélation avec des ressources nécessairement limitées et nécessaires à de nombreuses missions et priorités. Aucune sanction ne nous semble envisageable que dans la mesure où une responsabilité personnelle peut réellement être établie dans le nonrespect d'une obligation, et dans la mesure où la sanction, dans sa définition nécessairement législative, serait proportionnée au manquement et à ses conséquences.

CONCLUSION - AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le Conseil d'administration de l'UVCW remercie encore la Commission du logement et des pouvoirs locaux du Parlement de Wallonie d'avoir souhaité entendre notre association sur la problématique importante de la transparence administrative.

Il entend ici rappeler avec force son attachement et celui des pouvoirs locaux au principe constitutionnel de transparence administrative (tout comme il est attaché à d'autres principes constitutionnels, tels que, par exemple l'autonomie locale ou la protection de la vie privée). Ce principe constitue un des ferments de la démocratie locale, l'Union est donc preneuse de le voir évoluer!

Mais pas à n'importe quelle condition!

En effet, le Conseil d'administration:

✓ souligne les importantes contraintes juridiques et administratives qui obèrent les possibilités d'une mise en œuvre réellement sereine de la transparence administrative. Rappelons en effet que le contexte des res-



sources reste très variable d'une entité à l'autre, notamment compte tenu de sa taille. Ces ressources restent aussi globalement très réduites, alors que des missions toujours plus nombreuses et complexes s'imposent aux pouvoirs locaux, pour lesquelles les citoyens attendent également et légitimement une action efficace et efficiente;

✓ rappelle que les demandes de communication de documents administratifs portent souvent sur des documents inachevés, prêtant à confusion dans le chef du citoyen. La charge de travail énorme que représente de telles demandes, liée aux risques dommageables de leur transmission, est finalement coûteuse pour tous, y compris le citoyen contribuable.

Plus fondamentalement, compte tenu des enjeux démocratiques de la transparence administrative, tant dans le cadre de la publicité active que de la publicité passive, si, comme nous l'avons déjà affirmé, les pouvoirs locaux sont partants pour faire évoluer positivement ce principe constitutionnel, il est absolument indispensable de mener une réflexion d'ensemble sur la problématique, afin de bien en cerner tous les tenants et aboutissants.

Ainsi, les éléments visés par la proposition de décret, à l'origine du présent débat, mériteraient d'être intégrés dans une réflexion et un projet législatif plus larges en la matière, dont les objectifs devraient nécessairement tenir compte, outre les enjeux démocratiques de la transparence :

- des moyens disponibles pour sa mise en œuvre au regard de la lourdeur des procédures;
- de la nécessité de conférer une sécurité juridique maximale aux pouvoirs locaux sans alourdir les procédures, et si possible en les allégeant;
- ✓ de veiller au rôle des élus, en particulier les conseillers communaux, comme éléments essentiels de la démocratie locale, conçue comme une démocratie représentative à laquelle nous sommes fondamentalement attachés, la transparence pouvant parfaitement se décliner comme un appui à cette démocratie représentative, et pas comme un mode concurrent à celle-ci;
- ✓ de développer et faire évoluer au préalable l'administration numérique et l'e-government, qui n'en sont actuellement qu'à leurs balbutiements, notamment pour permettre une séparation aussi automatique que possible des données communicables et non communicables dans les procédures introduites auprès des pouvoirs locaux, ou pour faciliter les diffusions et publications tout en réduisant la charge de personnel nécessaire.

En prévision de cette réflexion transversale, le Conseil d'administration de l'UVCW, concernant la proposition de décret, estime d'ores et déjà que :

- ✓ pour ce qui est de l'augmentation de la publicité active en amont d'organes tels que les conseils communaux, des documents qui doivent encore être soumis au vote, qui peuvent encore faire l'objet d'amendements, peuvent certainement être considérés comme des documents inachevés et incomplets, et leur communication peut dès lors être source de méprises. Pour cette raison, l'on pourrait envisager une publication de ces documents - pour autant qu'ils constituent des décisions de portée générale - uniquement sur base volontaire, compte tenu des moyens localement disponibles à cet effet et sous réserve du respect des exceptions au principe de transparence.
- ✓ pour ce qui est de la publication de décisions telles les décisions des collèges communaux, s'agissant souvent de dossiers de portée individuelle, leur communication ne peut qu'entraîner une surcharge de travail conséquente afin d'assurer le respect des règlementations protectrices (RGPD, ...); elle ne peut dès lors s'envisager que dans un contexte plus favorable en termes d'opérationnalité des procédures au regard des moyens disponibles, d'administration numérique et de sécurité juridique clairement balisée. Pour le cas où il s'agirait de décisions définitives à portée générale, seules celles-ci pourraient faire l'objet d'une publicité active;
- pour ce qui est de la sanction financière affectant personnellement des mandataires tels que les membres du collège communal, une sanction ne nous semble envisageable que dans la mesure où une responsabilité personnelle pourrait réellement être établie. Or, on ne saurait reprocher aux membres d'un collège les difficultés à concilier la charge croissante de la transparence administrative dans un contexte de ressources limitées et nécessaires à l'accomplissement de responsabilités et missions toujours plus nombreuses et complexes. Par ailleurs, dans sa définition nécessairement législative, une sanction se doit d'être proportionnée au manquement constaté et à ses conséquences, et non identique, qu'elle soit lourde de conséquences ou sans aucun effet notable. Il ne peut dès lors être question de sanctionner ainsi les membres des collèges communaux.

TRANSPARENCE ADMINISTRATIVE



Maxime DAYE, Président

Voici, ici retranscrite, l'audition de Maxime Daye, Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie en Commission du logement et des pouvoirs locaux du 27 avril 2021, concernant le dossier de la transparence administrative.

Tout d'abord, je souhaite vous remercier, au nom de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, mais aussi au nom des pouvoirs locaux, d'avoir souhaité entendre notre association au sujet de cette thématique très importante qu'est la transparence administrative. Nous tenons également à remercier les auteurs de la proposition de décret à l'origine du présent débat, passionnant, à savoir : Madame Schyns, Messieurs Antoine, Desquesnes et Dispa. J'aurai l'occasion de revenir à cette proposition plus tard.

Voici donc le message que le Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite me voir vous porter aujourd'hui : vous rappeler avec force son attachement et celui des pouvoirs locaux au principe constitutionnel de transparence administrative, tout comme il est attaché à d'autres principes constitutionnels, tels que, par exemple, l'autonomie locale ou la protection de la vie privée. Ce principe constitue un des ferments de la démocratie locale, l'Union est donc preneuse de le voir évoluer.

Oui, mais pas à n'importe quelle condition, pas à n'importe quel prix!

1° Il faut en effet souligner les très importantes contraintes, juridiques et administratives, qui obèrent une possible mise en œuvre sereine de la transparence administrative.

Nous le savons bien : les ressources de chaque entité, qu'elles soient humaines, financières, techniques, ..., varient fortement, notamment en raison de la taille de ces entités.

Et ces ressources restent globalement très réduites, alors que les pouvoirs locaux se voient imposer des



missions toujours plus nombreuses et complexes, pour lesquelles les citoyens peuvent aussi, légitimement, attendre une action rapide, efficace et efficiente!

Ce manque de ressources est d'autant plus criant que la communication ou la publication de documents administratifs s'accompagne d'un travail énorme de « sécurisation juridique » des éléments pouvant ou ne pouvant pas être communiqués, en vertu du RGPD, de la protection de la vie privée, du secret des affaires (pour les marchés publics notamment), du secret professionnel, etc.

- 2° Rappelons aussi que les demandes de documents administratifs portent souvent sur des documents inachevés, prêtant à confusion dans le chef du citoyen. La charge de travail énorme que représentent de telles demandes, liée aux risques dommageables de leur transmission, est finalement coûteuse pour tous, y compris pour le citoyen contribuable.
- 3° Plus fondamentalement, compte tenu des enjeux démocratiques de la transparence administrative, tant dans le cadre de la publicité active que de la publicité passive : oui, les pouvoirs locaux sont partants pour faire évoluer positivement ce principe constitutionnel, mais il est absolument indispensable de mener une réflexion d'ensemble sur la problématique, afin de bien en cerner tous les tenants et aboutissants.



L'on pourrait ainsi intégrer les éléments visés par la proposition de décret déjà évoquée, dans une réflexion et un projet législatif plus larges en la matière, dont les objectifs devraient nécessairement tenir compte, outre les enjeux démocratiques de la transparence :

a) des moyens disponibles pour sa mise en œuvre au regard de la lourdeur des procédures

Si le droit d'accès aux documents administratifs doit être développé, il faut qu'il le soit à bon escient, sans mettre en péril la nécessaire continuité du service public.

Les pouvoirs locaux sont les plus proches du citoyen, et partant, ses interlocuteurs privilégiés pour répondre à ses besoins.

Cette proximité n'est probablement pas étrangère à l'engouement suscité auprès des citoyens en matière de transparence administrative.

Le droit à la transparence recouvre des mécanismes et des initiatives en matière de publicité active, parmi lesquels la CADA a rangé la mise en ligne des documents préparatoires à la tenue des conseils communaux (non seulement l'ordre du jour, mais également le projet de délibération, etc.).

Ainsi, dans son avis n° 314 du 4 novembre 2019, elle a estimé qu'une commune avait le droit de les publier, sous sa responsabilité (et notamment celle des exceptions à y appliquer) mais elle a aussi estimé qu'au titre de la publicité passive, lesdits documents pouvaient être considérés comme des documents inachevés et incomplets pouvant être source de méprise, et partant ne pas être divulgués – avis n°299 du 17 juin 2019.

Ce principe recouvre également la publicité passive, à savoir l'accès à des documents administratifs sollicité par des particuliers.

Sur ce point, force est de constater que la législation, au sens large, fait peu, voire pas de cas des droits et devoirs des débiteurs de la transparence, entre autres les pouvoirs locaux.

Les communes, notamment, sont confrontées à des demandes variables, multiples, incessantes de la part des citoyens et qui n'ont, sauf erreur, jamais été chiffrées annuellement, hormis le nombre de cas des communes qui ne répondent pas, ou pas de manière satisfaisante, ...: combien de demandes? De quel type? Pour quel usage? Par combien de citoyens différents? Etc.

Le rapport d'activités 2019 de la CADA - qui n'illustre toutefois, dans ses chiffres, que la partie émergée de l'iceberg, à savoir les demandes problématiques, parce que n'ayant pas reçu de réponse, ou pas de réponse satisfaisante, ... - fait notamment état de ce que, sur les 87 demandes enregistrées cette année, 62 concernaient des communes ! (pour la Région : 7, pour les intercommunales et les CPAS : 3, pour les Provinces : aucune, ...).

Des retours reçus par nos membres, nous savons combien la problématique de la transparence administrative est très prégnante au sein des administrations communales, principalement au travers de la publicité passive, où les services administratifs et le directeur général se trouvent totalement dépassés :

- ✓ par des demandes portant parfois sur la communication de documents sur de longues périodes, dans des domaines très divers, etc.;
- ✓ par les délais de rigueur qui leur sont imposés dans la gestion de ces demandes, mais aussi par les délais pour y apporter réponse positive ou négative dûment motivée, et enfin délais à respecter dans les réponses à apporter à la CADA en cas de recours: si la réponse n'est pas complète, avec toutes les annexes, la CADA fait droit d'office à la demande de communication du document!
- ✓ par des demandes relatives à des documents contenant des données à caractère personnel, avec mise en balance des intérêts en présence (information/vie privée), et le cas échéant, occultation, anonymisation complète (biffer un nom ne suffit pas toujours) de nombreux passages des pages à communiquer, etc.

Et pourtant!

Dans sa jurisprudence, la CADA a considéré que le fait de simplement invoquer un surcroît de travail ne suffisait pas à écarter des demandes exagérées, mais qu'il fallait établir la réalité et l'importance de ladite surcharge : « 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 ».

Les pouvoirs locaux ne sont pas un bloc monolithique, mais des entités avec des réalités différentes, que ce soit en termes de moyens humains, techniques (problématique des zones blanches notamment) financiers, ... mais également en termes de personnalité juridique et donc de réglementations à respecter, par exemple en matière de secret, communes, paralocaux, CPAS, zones de police, zones de secours, ...

Il faut impérativement prendre ces différentes réalités en compte, pour un débat optimal.

Il faut absolument donner une sécurité juridique maximale aux pouvoirs locaux, sans alourdir les procédures, mais au contraire en les allégeant au maximum.



b) du rôle fondamental des élus locaux, rouages essentiels de la démocratie représentative

Le droit à la transparence administrative ne constitue pas une finalité en soi, il s'agit d'un moyen, d'un outil pour permettre notamment aux citoyens d'exercer un contrôle démocratique sur le pouvoir public.

La section législation du Conseil d'État, dans son avis rendu sur la proposition de décret évoquée ici, et s'en référant à l'avis précédemment donné par l'Autorité de protection des données, a rappelé que la transparence administrative constituait, non pas une finalité en soi, mais un moyen au service de plusieurs finalités (contrôle démocratique, contrôle de l'exécution des mandats, ...) qui devenaient déterminantes lorsqu'il s'agit de communiquer des données à caractère personnel, pour assurer le juste équilibre entre les intérêts, droits et obligations des personnes et publics concernés.

Mais les premiers remparts de contrôle démocratique et de lutte contre un éventuel arbitraire sont d'abord et avant tout, les citoyens élus conseillers communaux, qui ont osé s'engager politiquement pour exercer ce contrôle et assumer des responsabilités au sein de leurs villes et communes.

À l'heure où la méfiance à l'égard du politique est sur toutes les lèvres, que ladite méfiance participe certainement à la multiplication des demandes, parfois excessives, d'accès aux documents administratifs, les candidats sur les listes électorales communales semblent nettement moins se bousculer au portillon... Certes, un contrôle n'en interdit pas un autre, mais dans l'intérêt général, ne serait-il pas plus efficient, plus efficace, que ces contrôles soient complémentaires, afin d'éviter de saturer et d'asphyxier le bon fonctionnement des services publics? Les citoyens n'oublient-ils pas de se retourner en premier lieu vers leurs représentants pour leur demander que des comptes ou à tout le moins des explications leur soient rendus?

Rappelons en outre que des mécanismes de participation citoyenne, levier démocratique fondamental, déjà bien développés dans nos réglementations (si pas toujours beaucoup utilisés par leurs bénéficiaires), existent. Ils sont indispensables, selon nous, à une démocratie active et inclusive, génératrice de lien social entre tous les acteurs locaux, via des projets positifs, fédérateurs, construits en autonomie avec les moyens nécessaires pour ce faire.

Il nous paraît donc essentiel que le curseur soit placé au juste endroit.

c) de la nécessité de faire évoluer au préalable l'administration numérique et l'e-government

Il s'agit là d'une réflexion loin d'être menée à son terme.

Or, le débat relatif à la transparence administrative, en lien notamment avec la mise en ligne de documents administratifs, pose également la question de la dématérialisation des services publics, vaste thématique, loin d'être clôturée à ce jour.



La publication sur internet d'éléments touchant à la vie privée - qui jusque-là ne pouvaient être accessibles qu'à un nombre (nécessairement restreint) de demandeurs - propulse ces mêmes éléments privés sur la toile avec une réutilisation à l'infini.

La préservation de l'intérêt général ne passe pas forcément par une quasi-généralisation des documents auxquels les citoyens peuvent avoir accès.

Il faut aussi penser aux pouvoirs locaux et à la nécessité absolue de les voir continuer à exercer leurs missions sans faillir.

Une due prise en compte de la surcharge énorme qu'implique l'instruction de telles demandes doit être effectuée.

Ne conviendrait-il pas d'envisager encore plus de transparence lorsque les communes, notamment, seront armées numériquement pour automatiser au maximum les procédures, sans devoir dédicacer un ou plusieurs agent(s) à la lecture, l'occultation et l'anonymisation des parties des nombreuses pages de documents à communiquer?

Le développement préalable de l'administration numérique devrait ainsi permettre une séparation aussi automatique que possible des données communicables et non communicables dans les procédures introduites auprès des pouvoirs locaux, ou faciliter les diffusions et publications tout en réduisant la charge de personnel nécessaire.

d) bref, un débat plus large et transversal

Tous les éléments évoqués jusqu'ici convergent vers cette nécessité : la thématique de la transparence administrative mérite, la proposition de décret qui vous est soumise mérite elle aussi, un débat plus large et transversal, afin que l'on puisse prendre en juste considération ces différentes imbrications.

Je l'ai déjà mentionné plusieurs fois : dans les demandes de documents administratifs qui leur sont soumises, les autorités publiques doivent jongler avec diverses exceptions à la transparence administrative, particulièrement complexes à manier, ces exceptions pouvant émaner de législateurs différents, en fonction du document sur lequel porte la demande.

Il y a donc des imbrications étroites entre la publicité de l'administration et la réglementation RGPD, la vie privée, le secret des affaires, ..., qu'il n'est pas toujours facile d'appliquer correctement.

Mais il y va également d'autres réglementations qui abordent, peu ou prou, la mise à disposition de documents administratifs, la protection du citoyen contre l'arbitraire potentiel de l'administration, etc.

L'on peut penser ici au RGPD, à la motivation formelle des actes administratifs, à la réutilisation des informations du service public, à la complexe matière des marchés publics, ou encore au droit d'accès en matière environnementale, etc.

Tous autres éléments à prendre également en considération dans cette thématique, pour que celle-ci garde ou acquière un tant soit peu de cohérence.

À noter par ailleurs que le débat, en lien notamment avec la mise en ligne de documents administratifs, pose également la question de la dématérialisation des services publics, vaste thématique.

Il est donc primordial de mener une réflexion globale, d'ensemble sur le sujet de la transparence administrative : où en sommes-nous ? Vers quoi souhaite-t-on aller ? Qu'en est-il de la jurisprudence en la matière : CADA, CRAIE, Conseil d'État,...?

Une telle complexité des matières concernées peut-elle se satisfaire de législations partielles et éparses ? Nous ne le pensons pas.

e) de la proposition évoquée, lanceuse du débat

Cette proposition de décret, déposée au Parlement wallon le 13 juillet 2020 par Madame Schyns, Messieurs Antoine, Desquesnes et Dispa, modifiant les articles L1122-14 et L1123-20 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et insérant un article L3221-3bis, a pour objet :

- ✓ d'étendre la publicité active relative aux séances du conseil communal, sur le site de la commune, aux notes de synthèse, projets de délibérations et au rapport visé à l'article L1122-23, paragraphe 1er;
- ✓ de rendre publiques les décisions du collège communal, sur ledit site internet, dans le mois de la décision;
- ✓ de préciser que les éléments relevant d'une exception légale à cette publicité (non mentionnés expressément par la proposition mais l'on peut penser au RGPD, à la protection de la vie privée, au secret des affaires, etc.) doivent être occultés;
- ✓ d'organiser une sanction financière à charge des membres du collège communal en cas de manquement à ces obligations de publicité par une autorité communale: le Gouvernement peut réduire d'un tiers le traitement des membres du collège communal visé à l'article L1123-15, paragraphe 1er.

En vue du débat transversal et global que l'Union appelle de tous ses vœux, il semble que les éléments suivants puissent déjà être relevés :

Quant à l'augmentation de la publicité active en amont d'organes tels que les conseils communaux

Des documents qui doivent encore être soumis au vote, qui peuvent encore faire l'objet d'amendements, peuvent certainement être considérés comme des documents inachevés et incomplets.

Leur communication peut dès lors être source de méprises.

Pour cette raison, l'on pourrait envisager une publication de ces documents - pour autant qu'ils constituent des décisions de portée générale - uniquement sur base volontaire, compte tenu des moyens localement disponibles à cet effet et sous réserve du respect des exceptions au principe de transparence.

Quant à la publication de décisions telles que les décisions des collèges communaux

S'agissant souvent de dossiers de portée individuelle, leur communication ne peut qu'entraîner une surcharge de travail conséquente afin d'assurer le respect des réglementations protectrices (RGPD, ...).

Cette communication ne peut dès lors s'envisager que dans un contexte plus favorable en termes d'opérationnalité des procédures au regard des moyens disponibles, d'administration numérique et de sécurité juridique clairement balisée.

Pour le cas où il s'agirait de décisions définitives à portée générale, seules celles-ci pourraient faire l'objet d'une publicité active.

Quant à la sanction financière affectant personnellement des mandataires tels que les membres du collège communal

Une sanction n'est envisageable que dans la mesure où une responsabilité personnelle pourrait réellement être établie.

Or, on ne saurait reprocher aux membres d'un collège les difficultés à concilier la charge croissante de la transparence administrative dans un contexte de ressources limitées et nécessaires à l'accomplissement de responsabilités et missions toujours plus nombreuses et complexes.

Par ailleurs, dans sa définition nécessairement législative, une sanction se doit d'être proportionnée au manquement constaté et à ses conséquences et non identique, qu'elle soit lourde de conséquences ou sans aucun effet notable.

Il ne peut dès lors être question de sanctionner ainsi les membres des collèges communaux.

