

Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale

AVIS 099.15

Article 9 de la loi du 12 novembre 1997

relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes

1. L'objet de la demande

Par un courrier recommandé à la Poste le 13 mai 2015, le conseil de l'A.S.B.L. Coordination Nationale d'Action pour la Paix et la Démocratie saisit la Commission d'une demande d'accès « aux décisions et documents administratifs relatifs à la présence des forces armées dans les rues de la ville de Bruxelles ».

2. La recevabilité de la demande

L'article 9 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes dispose, pour la Région de Bruxelles-Capitale:

Art. 9. § 1er. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 7, alinéa 5, il peut adresser à l'autorité administrative provinciale ou communale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission Régionale d'accès aux documents administratifs créée par l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, 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'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la commission.

§ 2. La commission peut également être consultée par une autorité administrative provinciale ou communale.

§ 3. La commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle.

La demande d'avis a été précédée d'une demande d'accès, adressée au bourgmestre de la ville de Bruxelles par télécopie et courrier recommandé le 1^{er} avril 2015.

Elle est accompagnée de la copie d'une demande de reconsidération, adressée au bourgmestre de la ville de Bruxelles par courrier recommandé le 13 mai 2015.

La demande est recevable.

3. Les faits et la procédure

1. Le 12 mars 2015, le conseil de la demanderesse adresse au Premier ministre une demande d'accès aux « documents et décisions sur lesquels [il] fond[e] la présence actuelle des forces armées dans les rues de différentes communes du Royaume »¹.

A la même date, le conseil de la demanderesse adresse une demande similaire au ministre de la Défense et au ministre de l'Intérieur, en visant plus précisément un protocole d'accord du 17 janvier « identifiant les collaborations entre les forces de police et les militaires »².

2. Le 23 mars 2015, le service public fédéral de la Chancellerie du Premier ministre répond qu'il ne dispose pas des documents en question, en précisant ce qui suit : « Le document dont vous souhaitez obtenir copie est un protocole d'accord conclu entre le ministre de la Défense et le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur ». Le conseil de la demanderesse est donc invité à s'adresser à ces deux ministres³.

3. Le 1^{er} avril 2015, le conseil de la demanderesse demande au bourgmestre de la ville de Bruxelles, par courrier recommandé et par télécopie, d'accéder et à recevoir copie « des documents et décisions sur lesquels [il] fond[e] la présence actuelle des forces armées dans les rues de la Ville »⁴.

4. Le 16 avril 2015, le ministère de la Défense répond au conseil de la demanderesse : « vous vous référez à un protocole entre deux ministres alors que cet accord est une décision du gouvernement prise lors du Conseil des ministres du 17 janvier 2015 ».

Le courrier précise que « la publicité de l'administration ne s'étend pas jusqu'à la décision du Conseil des ministres », que « la législation a concrétisé ce principe en son article 6, § 2, 3^o de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration » et que la décision du Conseil des ministres ne peut dès lors pas être communiquée⁵.

¹ Pièce n° 7 du dossier de la demanderesse.

² Pièces n° 9 et n° 10 du dossier de la demanderesse.

³ Pièce n° 8 du dossier de la demanderesse.

⁴ Pièce n° 1 du dossier de la demanderesse.

⁵ Pièce n° 11 du dossier de la demanderesse.

Une réponse comparable est apportée par le ministère de l'Intérieur, dans un courrier du 28 avril 2015⁶.

5. Le 24 avril 2015, le bourgmestre de la ville de Bruxelles répond à son tour qu'il ne peut réserver de suite favorable à la demande d'accès, parce que la ville et lui-même ne sont « pas en possession des documents » dont la demanderesse demande la communication.

Il précise que « la décision de placer des militaires dans les rues, dans certaines villes et pour assurer la protection de certains postes, a été prise par le Conseil des ministres, au niveau fédéral ». Il invite en conséquence le conseil de la demanderesse à s'adresser au ministre de la Défense, au ministre de l'Intérieur et à leurs administrations respectives⁷.

6. Par un courrier recommandé le 13 mai 2015, le conseil de la demanderesse adresse une demande de reconsidération au bourgmestre de la ville de Bruxelles⁸.

A la même date, il saisit la Commission d'une demande d'avis.

Le conseil de la demanderesse fait référence à l'article 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux, qui dispose notamment que « lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas pour maintenir l'ordre public, le bourgmestre peut requérir les forces armées ».

Il résume par ailleurs les différentes démarches entreprises jusque là et les réponses reçues.

Il indique qu'il « a reçu de manière informelle un document intitulé 'Protocolakkoord betreffende de steun van defensie aan de geïntegreerde politie voor bewakingsopdrachten' daté du 17 janvier 2015 », dont il ignore s'il s'agit de la version finale. Ce protocole d'accord est joint à la demande de reconsidération.

Une notification du Conseil des ministres du 17 janvier 2015 est jointe à la demande de reconsidération. Elle se lit comme il suit :

« 1. De Raad hecht zijn goedkeuring aan het hierbij gevoegde ontwerp van protocol.

2. De Raad hecht zijn goedkeuring aan de lijst van sites en de verdeling van de effectieven (maximum 300 effectieven) op basis van het voorstel van het Crisiscentrum van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken ».

Le conseil de la demanderesse observe que le protocole d'accord fait référence à l'article 43 précité de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux et que l'article 3.1, deuxième tiret du protocole « indique également que les demandes des bourgmestres seront transmises à la Défense par le ministre de l'Intérieur ».

Selon lui, « il ressort de l'ensemble de ces considérations que [le bourgmestre a dû] prendre des décisions à l'égard de la présence des forces armées dans les rues de la ville

⁶ Pièce n° 12 du dossier de la demanderesse.

⁷ Pièce n° 2 du dossier de la demanderesse.

⁸ Pièce n° 14 du dossier de la demanderesse.

de Bruxelles, que ce soit d'initiative ou en vue de mettre en œuvre le protocole adopté par les autorités fédérales ».

7. La Commission d'accès aux documents administratifs a invité la ville de Bruxelles à faire valoir d'éventuelles observations.

Le 3 juin 2015, le conseil de la ville de Bruxelles a écrit au président de la Commission, afin de « confirmer la lettre de Monsieur le Bourgmestre du 24 avril 2015 ».

Le conseil de la ville de Bruxelles précise que « ni lui, ni la ville de Bruxelles n'ont pris de décisions écrites relatives à la présence de forces armées dans les rues de la ville à partir du 17 janvier 2015', de sorte qu'il leur serait impossible de donner accès à ou copie de telles décisions ».

Le conseil de la ville de Bruxelles explique, qu'en réalité, la zone de police ne disposant pas de moyen suffisants, le commissaire de police de la ville de Bruxelles a sollicité l'appui de la police fédérale pour assurer la sécurité de certains lieux sensibles. La police fédérale ne disposant pas non plus des moyens nécessaires, des militaires ont finalement été placés en ces lieux sensibles.

4. Examen de la demande

L'article 2 de la loi du 12 novembre 1997 précise que la loi « s'applique aux autorités administratives provinciales et communales » et définit le document administratif comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose »⁹.

1. Les tergiversations relatives aux auteurs des décisions prises au niveau fédéral et aux ministres fédéraux détenteurs des documents administratifs concernant la présence de militaires dans les rues, ne sont pas du ressort de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs.

2. La demande d'accès n'est pas limitée aux documents dont la ville serait l'auteur ; elle vise les « décisions et documents administratifs relatifs à la présence des forces armées dans les rues de la ville de Bruxelles ».

3. Le bourgmestre de la ville de Bruxelles a répondu à la demande d'accès initiale, que ni lui, ni la ville n'étaient en possession des documents demandés, précisant que « la décision de placer des militaires dans les rues, dans certaines villes et pour assurer la protection de certains postes, a été prise par le Conseil des Ministres au niveau fédéral ».

Cette réponse sous-entend non seulement qu'aucune décision n'a été adoptée par la ville, mais aussi qu'elle ne dispose d'aucun document émanant de l'autorité fédérale fondant la présence de militaires dans les rues de la ville.

⁹ C'est la Commission qui souligne.

4. La demanderesse doute que la ville de Bruxelles n'ait pris aucune décision en la matière, sur la base de ses compétences propres.

Elle fait valoir, à cet égard :

- l'article 43 de la loi du 7 décembre 1998 précitée, dont il résulte selon elle que « le maintien de l'ordre public est une mission essentielle de l'autorité communale » ;
- les décisions adoptées par les villes de Verviers, de Liège et de Huy relatives à la présence de forces armées dans leurs rues ;
- l'article 3.1., deuxième tiret, du Protocole d'accord approuvé par le Conseil des ministres du 17 janvier 2015, qui se lit comme il suit :

« De vragen die uitgaan van een burgemeester, lokaal politiekorps of een federale politiedienst zullen meegedeeld worden aan Defensie langs de Minister van Binnenlandse Zaken om voorafgaandelijk, een opportuiniteitsstudie te laten uitvoeren. Indien de veelheid van de aanvragen de mogelijkheden tot steunverlening door Defensie mochten overschrijden, dan komt het de Minister van Binnenlandse Zaken toe de prioriteiten vast te leggen ».

5. L'obligation de transparence administrative n'existe qu'à l'égard de documents administratifs existants. La ville ne peut évidemment pas être tenue de transmettre un document qui n'existe pas ou dont elle ne dispose pas.

Le droit d'accès aux documents administratifs n'impose pas à l'autorité administrative concernée d'établir des documents inexistants. En conséquence, si la demanderesse estime que la ville avait une obligation légale de tenir ou de se procurer des documents dont elle ne dispose pas effectivement, il lui incombe de mettre en œuvre les procédures adéquates en vue de contraindre cette autorité à remplir ses obligations, avant de demander communication des documents à établir sur la base des dispositions relatives à la transparence administrative.

Avis

En l'espèce, la Commission est d'avis qu'aucun des éléments invoqués par la demanderesse ne permet d'établir, en fait, que la ville de Bruxelles aurait effectivement adopté des décisions fondant la présence actuelle des forces armées dans ses rues.

Il appartient toutefois à la ville de répondre clairement à la demande, en précisant:

- si elle dispose - ou non - de documents administratifs relatifs à la présence des militaires dans les rues de la ville (dont elle n'est pas nécessairement l'auteur) et, le cas échéant, d'en communiquer une copie à la demanderesse ;
- si elle a - ou non - adressé une demande en ce sens à l'autorité fédérale et, le cas échéant, de lui en communiquer une copie.

Le cas échéant, il appartient aussi à la ville de faire éventuellement valoir l'une des exceptions consacrée à l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes ou l'une des exceptions établie par

la loi, le décret ou l'ordonnance pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région.

Cet avis a été émis par la Commission d'accès aux documents administratifs en sa séance du 4 juin 2015, sur rapport d'Elisabeth Willemart. Ont participé à la discussion: M.M. Leroy, président, Mmes E. Willemart, V. Goret, L. Therry, K. Leus, a également assisté à la réunion A.-F. Vokar, et Mme K. Maerten, secrétaire.



M.M. Leroy
Président



Mme K. Maerten
Secrétaire