



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

9 juin 2020

AVIS n° 2020-50

CONCERNANT L'ACCES AUX DELIBERATIONS
CERTIFIEES CONFORMES DES COLLEGE ET
CONSEIL DE POLICE DE LA ZONE VESDRE

(CADA/2020/39)

1. Aperçu

1.1. Par courriel du 7 mars 2020, Monsieur X demande au Gouverneur de la province de Liège de lui fournir une copie des « délibérations certifiées conformes des Collège ET Conseil de police de la Zone Vesdre » que la Zone de Police Vesdre a dû lui transmettre conformément à l'article 86 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

1.2. Par courriel du 7 mars 2020, le demandeur complète sa demande par signaler qu'elle porte sur les documents pour la période d'octobre 2018 à ce jour.

1.3. N'ayant reçu aucune réaction, le demandeur introduit, par courriel du 26 mai 2020, une demande de reconsidération auprès du Gouverneur de la province de Liège. Par courriel du même jour, il s'adresse à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après la Commission, pour obtenir un avis.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. Le demandeur a en effet envoyé simultanément sa demande de reconsidération au Gouverneur de la province de Liège et sa demande d'avis à la Commission, tel que prévu par l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' (ci-après : la loi du 12 novembre 1997).

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

3.1. La question de compétence

L'article 32 de la Constitution comprend une règle répartitrice de compétences. Il prévoit que chaque législateur est compétent pour réglementer de manière générale la publicité d'une administration en ce qui concerne ses propres services et instances. Par ailleurs, il appartient à chaque législateur de fixer, dans le cadre de sa compétence matérielle, les motifs d'exception valant pour toutes les autorités administratives, et donc

également pour des autorités administratives autres que celles qui relèvent de la compétence du législateur concerné. La seule limitation à cette compétence est celle qui impose que les motifs d'exception relèvent de la compétence matérielle de l'autorité concernée. Il n'est donc pas nécessaire qu'un autre lien existe entre le document administratif sur lequel porte le motif d'exception et l'autorité qui a fixé celui-ci que le préjudice que la publicité du document peut porter aux intérêts de cette autorité (C.E., avis n° L.38.943/2/V, 5 septembre 2005, *doc.*, Parl. w., 2005-2006, n° 309/1, pp. 20-21 et C.E., avis n° 39.823/3, *doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51.2511/001, pp. 64-65).

Le législateur fédéral a concrétisé sa compétence pour réglementer la publicité de l'administration dans la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994) et dans la loi du 12 novembre 1997. La première loi est d'application aux autorités administratives fédérales et à toutes les autorités administratives en ce qui concerne les motifs d'exception repris à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de cette loi. La loi du 12 novembre 1997 s'applique aux autorités administratives provinciales et communales. Cela ne vaut que dans la mesure où le législateur fédéral est habilité pour organiser ces instances.

En effet, chaque législateur est compétent pour fixer les règles de procédure applicables aux instances pour lesquelles il définit les règles organiques, en ce qui concerne l'accès aux documents administratifs. La loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés' modifie l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' au sens où les régions sont en principe compétentes pour « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales » et donc pour la définition des règles de procédure applicables à une demande d'accès introduite auprès d'une administration provinciale ou communale pour les documents administratifs qui sont en sa possession et au recours qui peut s'en suivre en cas de décision de refus. Sur ce plan, le législateur fédéral n'a conservé ses compétences que dans la mesure où les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des provinces et communes n'ont pas été transférées aux régions.

Dans ce contexte, l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' prévoit que les régions sont compétentes pour :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception :

- des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électoral, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012 ;
- des règles inscrites dans les articles 5, 5 *bis*, 70, 3° et 8°, 126, deuxième et troisième alinéa, et le titre XI de la loi provinciale ;
- des règles inscrites dans les articles 125, 126, 127 et 132 de la nouvelle loi communale, dans la mesure où elles concernent les registres de l'état civil ;
- de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie ;
- des régimes de pension du personnel et des mandataires.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 279 et 280 de la nouvelle loi communale.

Les conseils communaux et, dans la mesure où ils existent, les conseils provinciaux ou les conseils des collectivités supracommunales, règlent respectivement tout ce qui est d'intérêt communal, provincial ou supracommunal ; ils délibèrent et statuent sur tout ce qui leur est soumis par l'autorité fédérale ou par les communautés.

Les gouverneurs des provinces, le vice-gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, l'adjoint du gouverneur de la province de Brabant flamand, les commissaires d'arrondissement et les commissaires d'arrondissement adjoints sont nommés et révoqués par le

gouvernement de région concerné, sur l'avis conforme du Conseil des Ministres. Lorsque les institutions provinciales sont supprimées, cela ne porte pas préjudice à la fonction des gouverneurs de province. Si une région supprime les institutions provinciales, le gouverneur a, dans son ressort territorial, la qualité de commissaire de gouvernement de l'Etat, de la communauté ou de la région.

Lorsqu'un gouvernement de région ou de communauté demande des informations contenues dans les registres de l'état civil, l'officier de l'état civil donne immédiatement suite à cette demande ;

2° le changement ou la rectification des limites des provinces, des collectivités supracommunales et des communes, à l'exception des limites des communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et des communes de Comines-Warneton et de Fourons ;

3° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions des agglomérations et des fédérations de communes, sauf pour les communes citées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matières administratives, coordonnées le 18 juillet 1966, et les communes de Comines-Warneton et de Fourons ;

4° l'élection des organes provinciaux, supracommunaux, communaux et intracommunaux, ainsi que des organes des agglomérations et fédérations de communes, en ce compris la réglementation et le contrôle des dépenses électorales y afférentes et l'origine des fonds qui y ont été affectés :

a) à l'exception des règles inscrites dans la loi communale, la nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des centres publics d'aide sociale, la loi provinciale, le Code électorale, la loi organique des élections provinciales et la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux en vertu de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électorale, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux, telle que modifiée par la loi spéciale du 19 juillet 2012 ;

b) à l'exception de la compétence exclusive du Conseil d'Etat pour statuer par voie d'arrêts sur les recours en dernier ressort en matière électorale ;

c) étant entendu que les décrets et les ordonnances ayant pour effet de diminuer la proportionnalité de la répartition des sièges par rapport à la répartition des voix doivent être adoptés à la majorité visée à l'article 35, § 3.

Les régions exercent cette compétence, sans préjudice des articles 5, deuxième et troisième alinéas, 23*bis* et 30*bis* de la loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932, et des articles 2, § 2, quatrième alinéa, 3*bis*, deuxième alinéa, 3*novies*, deuxième alinéa, et 5, troisième alinéa, de la loi organique des élections provinciales ;

5° le régime disciplinaire des bourgmestres, étant entendu que le bourgmestre qui introduit, auprès du Conseil d'Etat, un recours en dernier ressort contre la sanction disciplinaire prononcée contre lui et qui n'est pas basée sur son inconduite notoire, mais sur le non-respect d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un règlement ou d'un acte administratif, peut demander à la chambre, selon le cas, qu'elle pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, ou qu'elle renvoie l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration, qui vérifiera si le règlement ou l'acte administratif ne constitue pas une violation de l'article 16*bis* de la présente loi spéciale ou de l'article 5*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises ; la chambre doit donner suite à cette demande ; la Cour constitutionnelle ou l'assemblée générale de la section d'administration statue dans un délai de soixante jours ; la chambre est tenue, pour la solution du litige, de se conformer, selon le cas, à l'arrêt de la Cour constitutionnelle ou à la décision de l'assemblée générale ; le recours du bourgmestre auprès du Conseil d'Etat est suspensif ; le Conseil d'Etat statue sur le recours dans un délai de soixante jours ; si le renvoi à la Cour constitutionnelle ou à l'assemblée générale est demandé, le Conseil statue dans les soixante jours de leur décision ;

6° les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes ;

7° les funérailles et sépultures ;

8° les associations de provinces, de collectivités supracommunales et de communes dans un but d'utilité publique, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi ;

9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces ;

9° *bis*. [...]

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf

lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ;

11° les conditions et le mode suivant lesquels les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution, peuvent être créés.

Les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des collectivités supracommunales, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et aux arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités ».

Etant donné que la présente demande d'accès à des documents administratifs porte sur le fonctionnement de la police locale, la loi fédérale du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (ci-après la loi du 12 novembre 1997) est d'application.

La Commission tient également à souligner que la loi du 12 novembre 1997 doit être lue conjointement avec l'article 6, §§ 1 et 2 de la loi du 11 avril 1994 "sur la nature publique du gouvernement". Après tout, cette loi s'applique également aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs pertinents des compétences fédérales, la présente loi interdite ou limite la publicité de documents administratifs (article 1, 1er alinéa, b) de la loi du 11 avril 1994).

3.2. L'application de la loi du 12 novembre 1997 et de la loi du 11 avril 1994

L'article 32 de la Constitution, la loi du 11 avril 1994 et la loi du 12 novembre 1997 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 et à l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être

interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

L'article 32 de la Constitution, de loi du 12 novembre 1997 et la loi du 11 avril 1994 étant d'application, il est toutefois requis que les documents administratifs demandés soient en la possession de l'autorité administrative concernée, plus spécifiquement le gouverneur de la province de Liège. Il ressortait déjà d'un précédent avis (AVIS 2020-16) que le gouverneur de la province de Liège n'était pas nécessairement en possession des documents demandés et que cela ne l'empêchait pas d'exercer sa tâche de surveillance. Bien qu'il existe une obligation légale de lui transmettre certains documents administratifs sur la base de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', cela ne l'autorise pas à exiger ces documents de la zone de police concernée lorsqu'un demandeur lui demande ces documents administratifs.

Dans la mesure où les documents administratifs concernés ne sont pas en la possession du gouverneur de la province de Liège, la demande d'avis est non fondée. Le demandeur a toujours la possibilité de réclamer les documents administratifs demandés auprès de la zone de police concernée. Si le gouverneur de la province de Liège a bien les documents administratifs demandés en sa possession, alors il doit les remettre au demandeur sauf s'il invoque un ou plusieurs motifs d'exception et qu'il motive ceux-ci *de manière concrète*.

Enfin la Commission tient à rappeler au gouverneur qu'il existe le principe de publicité partielle sur la base duquel certaines informations dans un document administratif doivent ou peuvent être soustraites à la publicité, dans la mesure où ces informations ne peuvent pas être divulguées car elles relèvent d'un motif d'exception. Toutes les autres informations dans le document administratif concerné doivent pour l'instant être divulguées.

Bruxelles, le 9 juin 2020.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente