

**COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**



Wallonie

Section publicité de l'administration

AVIS n° 181

19 mars 2018

RW – Ministre des pouvoirs locaux – Province- Consultation – Rétribution de la communication de documents administratifs - Notion de prix coûtant- Exclusion des frais de personnel

RÉGION WALLONNE
COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Séance du 19 mars 2018

Avis n° 181

Consultation du Ministre des pouvoirs locaux de la Région wallonne

Vu l'article 32 de la Constitution ;

Vu le décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'Administration, l'article 8, § 3 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant les modèles de documents à utiliser et le montant de la rétribution à réclamer en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration ;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article L3231-9 ;

Vu la demande d'avis du 5 février 2018 du Ministre des pouvoirs locaux de la Région wallonne ;

Vu l'accusé de réception adressé le 6 février 2018 au demandeur ;

La présente consultation fait suite à une demande d'avis émanant de la province du Brabant wallon relative à la rétribution en cas de publicité passive. Plus précisément, l'avis de la Commission est sollicité sur les points suivants :

-Quelle est la position de la CADA concernant la notion de prix coûtant et sur la possibilité d'inclure les frais du personnel ?

-Cette position est-elle identique face à un document dont le contenu est relatif à une information environnementale ?

-Le même raisonnement doit-il être appliqué à une rétribution provinciale, étant donné que le décret du 30 mars 1995 n'est pas applicable aux provinces ?

-Quel est l'impact concret de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 6 octobre 2015 sur la notion de prix coûtant et sur la position de la CADA ?

La Commission rend l'avis suivant :

1. Le Livre II du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, relatif à la publicité de l'administration, est applicable aux autorités provinciales.

L'article L3231-9 de ce Code dispose que « *la délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Conseil provincial ou communal. Les rétributions éventuellement demandées pour la délivrance de la copie ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant* ». Dans le cadre de l'habilitation dont il dispose, le Conseil provincial peut donc fixer le montant des rétributions. Cependant, ce montant ne peut être déraisonnable et prohibitif à l'accès aux documents administratifs, sous peine d'annulation par le Conseil d'Etat, voir en ce sens son arrêt n° 112.495 du 12 novembre 2002 dont est tiré l'extrait suivant :

« (Considérant ...) que les travaux préparatoires de la loi du 12 novembre 1997¹ confortent le sens premier du texte, en ce qu'ils mettent en évidence que la rétribution concernée doit être raisonnable et ne peut être prohibitive, sous peine de faire obstacle à l'exercice effectif du droit d'accès aux documents administratifs, et que la possibilité de demander une rétribution vise uniquement à prévenir et à combattre les abus (Doc. parl. Chambre, s. 1996-1997, n/ 871/1, p. 12 et n/ 871/5, p. 15); que le montant de la rétribution doit ainsi correspondre à celui qui est réellement pris en charge par la commune et plus particulièrement au prix coûtant de la copie, en sorte qu'il est exclu de faire supporter par les citoyens qui demandent des copies, des frais que la commune aurait dû supporter même en l'absence de toute demande de copie, tels que les traitements du personnel communal ou des coûts liés aux bâtiments; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'en vertu de l'article 173 de la Constitution, d'autres rétributions que des impôts ne peuvent être exigées des citoyens au profit des communes que dans les cas formellement prévus par la loi, et qu'en l'espèce la loi du 12 novembre 1997, en son article 13, n'autorise les communes qu'à établir des rétributions pour la «délivrance de copies» de documents, et non pas en raison de l'accomplissement d'opérations administratives dans le cadre de la demande de copies; qu'il appartient dès lors au conseil communal, lorsqu'il fixe le montant de la rétribution concernée, de calculer exactement le prix de revient dont il s'agit; qu'en l'espèce, si le règlement-redevance attaqué fixe la rétribution à 20 francs par copie, soit un quadruplement par rapport au régime du règlement du 27 février 1995, il ne ressort cependant pas du dossier administratif que ce montant aurait été fixé sur la base d'un calcul effectué par le conseil communal, ni à tout le moins que ce montant correspondrait au prix coûtant d'une photocopie; qu'en effet, la motivation de la délibération du conseil communal ayant adopté le règlement-redevance attaqué se borne, sur un plan général, à souligner que «la délivrance de copies ou de photocopies de documents génère non seulement des frais logistiques (papier, encre, usure mécanique, entretien, électricité, etc) mais, surtout, nécessite l'intervention du personnel communal et que le prix des copies doit être adapté en tenant compte du coût total qu'elles occasionnent»;... »

A cet égard, le Conseil provincial pourrait s'inspirer des montants fixés à l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 fixant les modèles de documents à utiliser et le montant de la rétribution à réclamer en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration et de l'article D.13 du Code de l'environnement qui dispose que « le prix éventuellement réclamé pour la délivrance de l'information ne peut dépasser le coût du support de l'information et de sa communication ».

¹ Loi relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

La Commission est d'avis que « le prix coûtant » visé par l'article L3231-9 du CDLD comprend le prix de revient de la copie, à savoir le coût du papier, l'amortissement et l'entretien de la photocopieuse et, le cas échéant, les frais d'envoi, à l'exclusion des frais de personnel, des frais de recherche des documents et, enfin, des coûts liés aux bâtiments, ces frais étant inhérents au fonctionnement du service public et à l'obligation de publicité passive qui incombe aux provinces.

L'extrait des travaux préparatoires cité par la province du Brabant wallon dans sa demande d'avis vise une situation « extrême » dans laquelle « des engagements à temps plein seraient nécessités par la multitude des demandes d'accès aux documents administratifs ». Cela ne semble pas être le cas de la province en cause qui fait référence à « trois demandes de publicité particulièrement lourdes en moins d'un mois », ce qui n'est pas représentatif de sa situation sur toute une année.

2. La CADA wallonne n'est pas compétente pour rendre un avis qui concerne des documents de nature environnementale².

3. L'arrêt du 6 octobre 2015 de la Cour de Justice de l'Union européenne (C-71/14) concerne des informations environnementales. Cet arrêt interprète l'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement selon lequel « les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition (...) au paiement d'une redevance (...) ». La simple possibilité reconnue par la directive ne peut imposer aux Etats membres d'inclure dans la redevance exigible sur son territoire l'ensemble de ce qui est considéré par la Cour comme pouvant constituer une redevance. Cet arrêt, qui rappelle la nécessité de prévoir un montant raisonnable, n'est donc pas de nature à modifier l'interprétation de la Commission en ce qui concerne les documents qui sont de sa compétence.

Ainsi délibéré le 19 mars 2018 par la Commission d'accès aux documents administratifs composée de Mesdames MICHIELS, Présidente et rapporteur, GRAVAR et DREZE, membres effectifs, et de Monsieur LEVAUX, membre effectif.

La Secrétaire,

La Présidente,

F. JOURETZ

V. MICHIELS

² Pour connaître la position de la Commission de recours pour l'accès à des informations environnementales (CRAIE), compétente en la matière, voy. sa décision n° 782 du 14 juin 2016.