



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

23 novembre 2020

AVIS n° 2020-152

CONCERNANT L'ACCES AUX LISTES DES EXPOSÉS  
DES DÉLIBÉRATIONS D'UN CONSEIL DE POLICE  
DE LA ZONE

(CADA/2020/141)

## **1. Aperçu**

1.1. Par courriel du 15 octobre 2020, Monsieur X demande à la Province de Namur de recevoir copie des listes des exposés des délibérations dont le conseil de police de la zone Hermeton-et-Heure a débattues lors de ses réunions des 26 février et 25 avril 2018. Il demande aussi copie des attestations du collège de police, établissant que les dispositions en matière de publicité ont bien été respectées à l'occasion de ces séances des 26 février et 25 avril 2018.

1.2. Par courriel du 21 octobre 2020, le Gouvernement provincial de Namur répond au demandeur que le service de tutelle ne dispose que de peu de personnel et est pour le moins surchargé de travail. Il attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il y a lieu, en premier ressort, de demander les documents qu'il souhaite obtenir directement à la zone de police Hermeton-et-Heure.

1.3. Par courriel du 18 novembre 2020, le demandeur introduit une demande de reconsidération auprès du Gouvernement provincial de Namur.

1.4. 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 parce que le demandeur a envoyé simultanément sa demande de reconsidération auprès du services du Gouverneur de Namur et sa demande d'avis à la Commission, tel que le prévoit l'article 9, § 1, de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' (ci-après : 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 suffit que la publicité du document porte préjudice aux intérêts de l'autorité, aucun autre lien n'étant nécessaire entre le document administratif sur lequel porte le motif d'exception et l'autorité qui a fixé celui-ci. (C.E., avis L.38.943/2/V, 5 septembre 2005, *doc. parl. Parl. w.*, 2005-2006, n°309/1, 20-21 et C.E., avis n°39.823/3, *Doc. parl. Chambre*, 2005-2006, n°51.2511/001, 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<sup>er</sup> et 2 de cette loi. La loi du 12 novembre 1997 s'applique aux autorités administratives provinciales et communales, dans la seule mesure où le législateur fédéral est demeuré compétent pour organiser ces instances.

En effet, chaque législateur est compétent pour fixer les règles de procédure pour les 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<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> 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 à des documents administratifs auprès d'une administration provinciale pour les documents administratifs qui sont en sa possession et pour introduire un recours en cas de décision de refus. Sur ce plan, le législateur fédéral n'a gardé ses compétences que dans la mesure où les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des communes n'ont pas été transférées aux régions.

Dans ce contexte, l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit ce qui suit :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1<sup>o</sup> 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, 5bis, 70, 3<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>, 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 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 ;

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, 23bis et 30bis de la loi électorale communale coordonnée le 4 août 1932, et des articles 2, § 2, quatrième alinéa, 3bis, deuxième alinéa, 3novies, 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 16bis de la présente loi spéciale ou de l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises; la chambre doit donner suite à cette demande; la [1 Cour constitutionnelle]<sup>1</sup> 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 concerne le fonctionnement de la police, la loi fédérale du 12 novembre 1997 est d'application.

### *3.2 L'application de la loi du 12 novembre 1997 et les articles 6, §§ 1 et 2 de la loi du 11 avril 1994*

L'article 32 de la Constitution, la loi du 11 avril 1994 'relatif à la publicité de l'administration' (ci-après : 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, §§ 1 et 2, de la loi du 11 avril 1994 ou 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) et Cour Constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013).

Pour que l'article 32 de la Constitution, la loi du 11 avril 1994 et la loi du 12 novembre 1997 soient d'application, il est toutefois requis qu'une autorité administrative dispose des documents demandés. Le terme « disposer » doit être compris dans le sens où le document demandé est en principe en la possession de l'autorité administrative. Il importe peu que ce soit le document original ou une copie qui ait été confiée au

Gouverneur, en l'espèce, dans le cadre de la tutelle administrative. La possession d'un document administratif confère à son détenteur le pouvoir de décision sur l'accès à ce dernier, qu'il soit propriétaire ou auteur dudit document.

Il reste que ce n'est pas parce que l'article 85 de la loi du 7 décembre 1998 'portant création de la police intégrée structurée à deux niveaux', dispose ce qui suit :

*« Une liste contenant un bref exposé des délibérations du conseil communal sur des questions relatives à la police locale, ainsi que celles du conseil de police, est envoyée endéans les vingt jours au gouverneur. Le collège des bourgmestre et échevins ou le collège de police certifient à cette occasion que les dispositions en matière de publicité, visées au deuxième alinéa, ont été respectées. Le jour même de l'expédition au gouverneur, la liste visée à l'alinéa précédent est publiée par voie d'affichage. Cet avis sera affiché pendant au moins dix jours. L'avis mentionne également l'ordre du jour du conseil communal, la durée et le lieu où la liste peut être consultée par le public pendant au moins dix jours. »*

que les services du Gouverneur de Namur est effectivement en possession des documents demandés.

Si les documents administratifs concernés ne sont pas en la possession des services du Gouverneur de Namur, 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, par contre, les documents administratifs ou certains des documents administratifs demandés sont effectivement en possession des services du gouverneur de Namur, seules les exceptions qui se trouvent aux articles 6, §§ 1 et 2 de la loi du 11 avril 1994 et 7 de la loi du 12 novembre 1997 peuvent être invoquées. La circonstance que le service de tutelle « ne dispose que de peu de personnel » et est « pour le moins surchargé de travail » n'est pas une raison légale pour refuser l'accès. La publicité de l'administration étant un droit fondamental, l'administration est tenue de s'organiser afin de pouvoir donner suite aux demandes d'accès aux documents administratifs.



À défaut pour les services du Gouverneur de Namur d'invoquer une ou plusieurs exceptions légales elles sont tenues de donner accès aux documents demandés.

Enfin, la Commission souhaite attirer l'attention des services du Gouverneur de Namur sur le principe de la publicité partielle, sur pied duquel les seules informations d'un document administratif qui peuvent être soustraites à la publicité sont celles couvertes par un motif d'exception.

Bruxelles, le 23 novembre 2020.

F. SCHRAM  
Secrétaire

K. LEUS  
Présidente