



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

10 mai 2021

AVIS n° 2021-70

CONCERNANT LE REFUS DE DONNER ACCES A
UNE LETTRE

(CADA/2021/68)

1. Aperçu

1.1. Par courriel du 29 avril 2021, Madame X demande à disposer « d'un courrier envoyé par certains parents d'élèves de la classe de son fils François Sougné qui ont demandé l'exclusion de son fils de l'école car ils craignaient pour leurs enfants ».

1.2. Dans sa décision du 4 mai 2021 le collège communal d'une commune qui n'est pas mentionné, a statué sur cette demande et a refusé l'accès sur base de l'article L3231-3 du CDLD qui dispose que l'autorité administrative communales « peut rejeter une demande de consulter, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande : (...) 2° concerne un avis ou une opinion communiquée librement et à titre confidentiel à l'autorité ».

1.3. Par courriel du 6 mai 2021, la demanderesse invite à la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après : la Commission de la guider dans les démarches à effectuer afin que cette lettre soit glissée dans le dossier scolaire de son fils et qu'elle puisse enfin y avoir accès.

2. L'évaluation de la demande d'avis

2.1. 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. 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 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et des communes' (ci-après : la loi du 12 novembre 1997). La première loi s'applique 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, 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^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', de sorte que les régions sont en principe compétentes pour « la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales ». Il en résulte que les régions sont compétentes pour définir les règles de procédure applicables à une demande d'accès à des documents administratifs introduite auprès d'une administration provinciale ou communale, pour les documents administratifs qui sont en sa possession, et pour définir les règles de procédure applicables au recours qui peut être introduit en cas de décision de refus. Sur ce plan, le législateur fédéral n'a gardé de compétences que dans la mesure où les compétences en matière d'organisation et de fonctionnement des communes et des provinces n'ont pas été transférées aux régions.

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

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

1^o 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° 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 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]1 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. »

2.2. Les conséquences pour les compétences de la Commission

Sur la base de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après la loi du 11 avril 1994), la Commission n'est compétente que dans le cadre de la procédure de recours administratif à l'encontre d'autorités administratives fédérales ou d'une autorité administrative régionale ou communale sur la base de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes', à condition que la loi du 11 avril 1994 et la loi du 12 novembre 1997 (et leur interprétation) s'appliquent à la matière en question (matériel), ce qui n'est pas le cas ici. Etant donné que la demande d'avis ne porte sur aucune matière pour laquelle l'autorité fédérale est encore compétente conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, précité de la spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Cela semble d'autant plus le cas puisque la demande a été rejetée sur la base du Code 'de la démocratie locale et de la décentralisation'.

2.3. Conclusion

Bien que la Commission ne dispose pas de suffisamment d'informations, elle suppose que le collège communal d'une commune qui n'a pas été précisée est ici repris comme l'autorité de création d'un établissement d'enseignement communal et dans ce cas, la Commission fédérale n'est pas compétente. La demandeuse doit utiliser la procédure telle qu'elle a été élaborée dans le Code de la Démocratie locale et de Décentralisation.

Bruxelles, le 10 mai 2021.

F. SCHRAM
Secrétaire

K. LEUS
Présidente