



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

18 septembre 2024

AVIS n° 2024-101

Concernant le refus de donner accès à la délibération du
conseil de police ainsi qu'à la lettre de mission du Chef de
corps de la zone

(CADA/2024/103)

Mots-clés : Zone de police de Vesdre – Délibération et lettre de mission
Partiellement sans objet – Absence de motivation – Loi du 12 mai 2024

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 18 juillet 2024, X prend contact avec Madame Muriel Targnion, bourgmestre de la ville de Verviers et présidente du Collège de la zone de police Vesdre (ci-après : la zone de police Vesdre) afin qu'elle lui remette une copie électronique des documents suivants :

- la délibération n° 069 de la séance du conseil de police de la zone Vesdre du 15 juin 2023 ;
- la lettre de mission du Chef de Corps, approuvée à l'unanimité par tous les membres du conseil de la zone de police à l'occasion de cette délibération.

1.2. N'ayant obtenu aucune réaction à sa demande, le demandeur introduit, par un courriel du 23 août 2024, une demande de reconsidération de son refus implicite auprès de la zone de police Vesdre.

1.3. Par un courriel du même jour, le demandeur sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration (ci-après : la Commission), qu'elle donne un avis.

1.4. Par un courriel du 30 août 2024, le demandeur informe la Commission que la zone de police Vesdre a finalement répondu de la manière suivante :

« Cher Monsieur,

J'accuse réception de votre courriel du 18 juillet.

Vous trouverez en annexe copie de la délibération du Conseil de police 069 du 15 juin 2023.

Je ne peux vous transmettre la lettre de mission du Chef de Corps (annexe de la délibération) qui a pour vocation son évaluation en tant que mandataire ».

2. Recevabilité de la demande d'avis

2.1. La Commission constate que la demande d'avis est relative à une zone de police pluricommunale (la zone de police Vesdre).

2.2. Jusqu'à présent, la Commission a systématiquement rejeté les demandes d'avis relatives aux zones de police pluricommunales, pour lesquelles elle n'était pas compétente en raison d'un oubli du législateur (voy. notamment en ce sens les avis n° 2023-191 du 23 novembre 2023 et n° 2024-85 du 4 juillet 2024).

En effet, la Commission était uniquement compétente pour donner un avis, d'une part, en vertu de la loi du 11 avril 1994, dans le cadre de la procédure de recours administratif à l'égard des autorités administratives fédérales et, d'autre part, en vertu de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité administrative dans les provinces et les communes, à l'égard des autorités administratives provinciales et communales (ci-après : la loi du 12 novembre 1997), dans certaines matières.

2.3. Depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, la compétence organique sur les communes a été transférée aux régions. Par conséquent, les modalités d'accès aux documents administratifs dans les communes sont en principe fixées par le législateur régional.

Une exception a été faite à ce principe pour la police, les services d'incendie et l'état civil. La compétence organique pour ces domaines est restée une matière fédérale et il revient dès lors aussi au législateur fédéral d'organiser l'accès aux documents administratifs dans ces matières au niveau local.

Le législateur fédéral avait toutefois omis d'élaborer une législation en matière de publicité pour les documents administratifs que possèdent les zones de police pluricommunales. Il l'avait uniquement fait en ce qui concerne l'information en matière d'environnement à laquelle s'applique la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Les zones de police pluricommunales sont en effet dotées d'une personnalité juridique propre et peuvent être qualifiées de structures de coopération intercommunales.

2.4. Cette omission a été réparée par la loi du 12 mai 2024 modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

L'article 1^{er} de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994), tel que modifié, prévoit à présent ce qui suit :

« Article 1. La présente loi s'applique :

a) aux instances administratives fédérales;
b) aux instances administratives autres que les instances administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où elles exercent des compétences fédérales.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° instance administrative:

a) une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

b) les provinces et les communes, lorsqu'elles exercent des compétences fédérales;

c) les organismes d'intérêt public, à savoir les organismes visés par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

d) les zones de police pluricommunales visées par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et leurs organes, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

e) les zones de secours visées par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et leurs organes, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

f) les organes stratégiques du gouvernement fédéral visés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région; [...] »¹.

¹ La Commission souligne.

Cette disposition est entrée en vigueur le 15 juillet 2024.

2.5. La Commission estime donc que la demande d'avis est recevable dès lors que le demandeur a envoyé en même temps la demande de reconsidération à la Zone de police Vesdre et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994.

2.6. Toutefois, le demandeur ayant obtenu une partie des documents demandés, la demande d'avis, dans la mesure où elle concerne la délibération du collège de la zone de police, est devenue sans objet.

2.7. La Commission tient par ailleurs à attirer l'attention de la zone de police Vesdre sur le fait qu'elle ne peut prendre une décision sur une demande de reconsidération qu'après que la Commission a émis son avis ou après l'expiration du délai dans lequel la Commission devait émettre son avis.

3. Bien-fondé de la demande d'avis

3.1. L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. Ce droit ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut ou lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception prévus par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (voy. not. Cour constitutionnelle, arrêt n° 167/2018 du 29 novembre 2018, considérants B.7.2 et B.12.2).

3.2. La Commission constate qu'en ce qui concerne la lettre de mission du Chef de Corps, la zone de police indique dans sa réponse tardive que :

« Je ne peux vous transmettre la lettre de mission du Chef de Corps (annexe de la délibération) qui a pour vocation son évaluation en tant que mandataire ».

3.3. Dans la mesure où la zone de police Vesdre n'invoque aucun motif d'exception, prévu par la loi, afin de refuser l'accès aux documents

sollicités, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, elle est tenue de divulguer les documents administratifs demandés.

3.4. La Commission n'exclut pas que certains motifs d'exception puissent être invoqués, tel que l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994. C'est toutefois à la zone de police Vesdre qu'il appartient d'évaluer si les conditions pour invoquer cette exception sont rencontrées et, le cas échéant, de le justifier concrètement.

3.5. Enfin, la Commission souhaite rappeler le principe de la publicité partielle sur la base duquel seules les informations présentes dans un document administratif qui tombent sous le champ d'application d'un motif d'exception peuvent être soustraites à la publicité. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées.

Bruxelles, le 18 septembre 2024.

S. JOCHEMS
Secrétaire

L. DONNAY
Président