



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

1^{er} avril 2019

AVIS n° 2019-32

CONCERNANT DES QUESTIONS SUR L'ACCES A
DES DOCUMENTS D'UNE ZONE DE POLICE

(CADA/2018/27)

1. Un aperçu

1.1. Le gouverneur de la province de Liège qui jouit un rôle dans le cadre de la tutelle des zones de police en application de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', plus spécialement en son article 85 a reçu deux demandes d'accès, une première du 4 février 2019 et une seconde du 20 février 2019 qui émanent de Monsieur Christophe Van Gheluwe, agissant soit pour son propre compte, soit pour le compte de l'organisme Cumuleo/Transparencia sans précision à cet égard. L'intéressé demande des règlements d'ordre intérieur depuis la constitution de la zone ainsi que, pour la période 2012 à 2018, des « listes contenant un bref exposé des délibérations du conseil communal sur des questions relatives à la police locale, ainsi que celles du conseil de police ». Les listes dont il est question constituent un très bref résumé des décisions prises par les conseils des zones de police. Le gouverneur pose trois questions à la Commission :

1. La nécessité d'une identification précise du demandeur.
2. L'implication de l'auteur de l'acte : le gouverneur dispose seulement d'une copie parce qu'elle n'est pas l'auteur. Elle s'interroge sur la question de savoir si c'est bien à elle qu'incombe l'obligation de les fournir
3. La troisième question concerne la protection de la vie privée : si le règlement d'ordre intérieur est un document « neutre », il n'en va pas de même des listes. Ces dernières visent les séances publiques mais aussi les huis-clos. En outre, même en ce qui concerne les séances publiques, ces listes peuvent contenir des décisions relatives à des personnes.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable. L'article 9, § 2, de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans des provinces et des communes' (ci-après : la loi du 12 novembre 1997) requiert que la demande de reconsidération est introduite par une autorité administrative provincial ou communal dans l'exercice des compétences qui sont organisés par l'Etat fédéral. La Commission constate que la demande d'avis correspond à cette exigence.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

La Commission souhaite avant tout préciser qu'elle ne peut répondre qu'aux questions générales sur l'interprétation de la législation fédérale en matière de publicité. Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme en l'espèce, une demande concrète d'accès a été introduite auprès de l'autorité administrative concernée.

3.1. Concernant la question sur la nécessité d'une identification précise.

L'article 32 de la Constitution octroie un droit fondamental d'accès à chacun. Cela implique que les règles relatives à la procédure à suivre concernant le droit d'accès doivent être interprétées de manière relativement souple. L'article 6 de la loi du 12 novembre 1997 'relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' stipule ce qui suit : « La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement la matière concernée, et si possible, les documents administratifs concernés, et est adressée par écrit à l'autorité administrative provinciale ou communale, même si celle-ci a déposé le document aux archives. » La loi ne fixe aucune exigence spécifique en ce qui concerne l'identification du demandeur. Contrairement à ce qui est le cas lorsque l'accès à un document à caractère personnel est demandé et pour lequel un intérêt est requis (voir infra), cette identification n'est pas nécessaire quand la demande concerne l'accès à des documents administratifs qui sont octroyés à tous de la même manière. L'identification est uniquement nécessaire pour le demandeur qui souhaite obtenir une copie du document administratif. L'autorité administrative doit disposer de suffisamment d'informations afin de pouvoir envoyer une copie au demandeur. Si le demandeur souhaite une copie numérique, il suffit qu'il transmette à l'autorité administrative une adresse e-mail à laquelle le document demandé peut être envoyé. Si le demandeur veut également une copie analogique, il doit fournir son nom et son adresse afin que l'autorité administrative puisse lui envoyer les documents administratifs demandés.

La situation est toute autre lorsque le demandeur souhaite obtenir un accès personnel ou ce qu'on appelle un accès par intérêt. Dans ce cas, une identification précise est indispensable. Un accès personnel est un accès, souhaité par le demandeur, aux documents administratifs qui le

concernent et pour lesquels le motif d'exception sur la vie privée devrait normalement être invoqué ; un accès par intérêt est un accès à des documents administratifs à caractère personnel qui concernent un tiers, mais auxquels quelqu'un peut accéder sur la base de la justification d'un intérêt, tel que prévu par la loi (article 5, alinéa 2 de la loi de 1997).

3.2. Concernant le pouvoir de décision

Le droit d'accès s'applique à tous les documents dont dispose une autorité administrative. 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 a été confiée au gouverneur, en l'espèce, dans le cadre d'une 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.

3.3. Concernant la protection de la vie privée

Article 6, §2, 1° de la loi du 11 avril 1994 ' relative à la publicité de l'administration' (ci-après loi du 11 avril 1994), d'application sur toutes les autorités administratives, s'énonce comme suit : « L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation ou à la communication sous forme de copie ». Il n'est pas pertinent qu'une décision soit prise publiquement ou à huis clos. Pour invoquer le motif d'exception de protection de la vie privée, il convient d'établir qu'il y a violation de la vie privée par cette publication. Il n'est donc pas suffisant de mettre en avant le fait que les informations concernent la vie privée. Il doit être *concrètement* démontré que la publicité a porté atteinte à la vie privée. Il convient de souligner que l'ensemble des informations d'une personne ne peut pas être soumis à la protection de la vie privée, surtout si les informations concernent le fonctionnement des agents. Cela signifie également que l'article 5 de la loi du 12 novembre 1997 stipulant « pour les documents à caractère personnel, le demandeur doit justifier d'un intérêt. » ne peut être pris en compte. Dans le cadre de la réglementation sur la publicité, le concept

d'information à caractère personnel a une signification particulière : il s'agit d' un « document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne. » La Commission a déjà indiqué que l'intérêt n'était nécessaire que pour les informations à caractère personnel. L'intérêt alors exigé ne vaut toutefois pas pour le document dans son ensemble, mais uniquement pour la partie reprenant les informations pouvant être qualifiées d'informations à caractère personnel. Concrètement, cela signifie que, le cas échéant, il convient de répondre à la demande par une publicité partielle. Toute autre réponse porterait atteinte au principe de la publicité de tous les documents administratifs et à celui de la publicité partielle. La Commission souhaite en outre souligner que l'exigence d'un intérêt constitue une condition de recevabilité, après quoi les motifs d'exception de l'article 6, §1^{er} et §2 de la loi du 11 avril 1994 et l'article 7 de la loi du 12 novembre 1997 doivent encore être examinés.

Bruxelles, le 1^{er} avril 2019.

F. SCHRAM
secrétaire

K. LEUS
présidente