

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 112.495 du 12 novembre 2002

A. 79.475/XV-117

En cause : **de LIEDEKERKE de PAILHE** Renée,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

La Commune de Grez-Doiceau.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 juillet 1998 par Renée de LIEDEKERKE de PAILHE qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de Grez-Doiceau du 10 mars 1998 modifiant l'article 3 du règlement-redevance du 27 février 1995 sur la délivrance de renseignements administratifs, de copies ou de photocopies de documents ainsi que de travaux exécutés pour compte de tiers;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 avril 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

1. Le conseil communal de Grez-Doiceau a adopté, en sa séance du 27 février 1995, un règlement-redevance établissant une redevance sur la délivrance par l'administration communale de renseignements administratifs et de copies ou de photocopies de documents.

La redevance est due par la personne qui demande le renseignement ou la copie de documents. En vertu de l'article 3 du règlement, le taux de la redevance est calculé comme suit:

« Le taux de la redevance est fixé à 250 Frs par renseignement. Toutefois, lorsque la demande requiert de la part d'un agent communal, une prestation globale d'une heure de travail, le taux de la redevance est fixé à 800 Frs par heure (toute fraction d'heure au-delà de la première étant comptée comme une heure entière). Quant à la délivrance de copies ou de photocopies de documents, elle donne lieu à la perception d'une redevance calculée au taux de 2 Frs par page ou fraction de page de format commercial courant (pour les mandataires communaux et pour les membres du personnel communal); 5 frs par page ou fraction de page de format commercial courant (pour les autres personnes). Les différents taux sont réduits au prix coûtant lorsque la demande est justifiée par la prestations d'un service sans aucun but lucratif par une association de droit ou de fait, à but culturel, social, humanitaire ou sportif, dûment agréée par le Collège des Bourgmestre et Echevins.»;

2. Le 17 février 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la partie adverse décide de proposer au conseil communal de modifier le taux de la redevance précitée. Cette modification est justifiée par les motifs suivants :

« Considérant que comme suite à l'octroi au personnel communal de la Révision Générale des Barèmes, la charge budgétaire du personnel s'est accrue et

qu'il convient de faire supporter ce supplément de coût aux particuliers lors de la recherche de renseignements d'une certaine importance en volume de travail;

Considérant 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;

Considérant qu'il convient de revoir le règlement-redevance en conséquence.»;

Ce projet de modification du règlement du 27 février 1995 a été soumis à une enquête *de commodo et incommodo*, clôturée le 6 mars 1998 et au cours de laquelle deux réclamations ont été introduites.

3. Au cours de sa séance du 10 mars 1998, le conseil communal décide de remplacer l'article 3 du règlement du 27 février 1995. Le nouvel article 3 dispose comme suit:

« Le taux de la redevance est fixé à 250 Frs par renseignement. Toutefois, lorsque la demande requiert de la part d'un agent communal, une prestation globale d'une heure de travail, le taux de la redevance est fixé à 900 Frs par heure (toute fraction d'heure au-delà de la première étant comptée comme une heure entière). Quant à la délivrance de copies ou de photocopies de documents, elle donne lieu pour toute demande, à la perception d'une redevance calculée au prix coûtant de 20 F par page ou fraction de page de format commercial courant; 1 F pour toute copie supplémentaire simultanée du même document; 1 F par page lorsque la demande est justifiée par la prestation d'un service sans aucun but lucratif par une association de droit ou de fait, à but culturel, social, humanitaire ou sportif, dûment agréée par le Collège des Bourgmestre et Echevins.»;

Les autres dispositions du règlement du 27 février 1995 restent inchangées.

Conformément aux articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, le texte modifié du règlement sur la délivrance de renseignements administratifs et de copies ou de photocopies de documents, qui constitue l'acte attaqué par le recours, a été affiché le 24 mai 1998;

Considérant que la partie adverse conteste partiellement l'intérêt à agir de la requérante; qu'elle fait valoir que la requérante n'a pas intérêt à contester la redevance de 250 F par renseignement, qui était déjà prévue dans le règlement du 27 février 1995 contre lequel elle n'a pas introduit de recours, et qu'elle n'a pas davantage intérêt à contester le taux réduit de la redevance pour les associations sans but lucratif, puisqu'elle n'est pas visée par cette situation; qu'en ce qui concerne le taux majoré de 800 F à 900 F l'heure lorsque la demande requiert d'un agent communal une prestation

d'au moins une heure de travail, la partie adverse s'interroge sur le grief que cette différence de 100 F peut occasionner à la requérante; que la partie adverse conclut que la requérante n'a pas intérêt à contester le principe de la redevance, mais a seulement intérêt à contester le taux exigé en cas de demandes de copies et qui est porté par l'acte attaqué de 5 F à 20 F par page;

Considérant que, à bon droit, la requérante réplique que le règlement attaqué concerne une liberté fondamentale - le droit d'accès aux documents administratifs - qui est consacrée par l'article 32 de la Constitution et qui a pour conséquence que chacun a le droit, sans devoir justifier d'un intérêt, de consulter les documents détenus par les communes et d'en recevoir une copie; qu'il y a lieu de relever que la requérante est soumise, comme tout citoyen de Grez-Doiceau, aux redevances établies par le règlement attaqué et qui sont susceptibles de limiter le libre exercice du droit fondamental que consacre l'article 32 de la Constitution; qu'il en découle que l'exception du défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la requérante invoque un moyen unique pris de «la violation des articles 10, 11, 27 et 32 de la Constitution, de l'article 5 de la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, des articles 5, 6, 7, 13 et 14 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, de l'article 1^{er} de la loi du 24 mai 1921 garantissant la liberté d'association, de l'article 4 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement»; qu'elle fait valoir, dans une première branche, que ces dispositions n'autorisent pas le conseil communal à fixer une redevance pour des «renseignements» sollicités par les administrés; qu'en effet, il ressort de la mission propre des autorités locales de fournir au public des informations claires et objectives et ces renseignements sont le corollaire naturel de la consultation de documents administratifs dont le principe de la gratuité est établi par les dispositions visées au moyen; que la requérante, dans une deuxième branche, expose que les mêmes dispositions ne permettent pas de fixer une redevance pour la délivrance de copies ou de photocopies au-delà du coût réel de ladite copie ou photocopie; qu'elle souligne à cet égard qu'une redevance de 20 francs par page dépasse manifestement le prix coûtant de la copie, ce qu'atteste le fait que toute copie supplémentaire du même document n'est facturée que 1 franc, et qu'il n'appartient pas aux autorités compétentes de répercuter sur les administrés les coûts indirects liés à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs; qu'enfin, dans une troisième branche, la requérante estime que le régime mis en place entraîne une discrimination prohibée et une violation de la liberté

d'association, dans la mesure où une distinction est effectuée entre les personnes physiques et les associations de droit ou de fait et dans la mesure où cette distinction se fonde de surcroît sur une différenciation entre des associations agréées ou non agréées par le collège des bourgmestre et échevins, et ce sans aucun critère prédéfini;

Considérant que la partie adverse répond que les dispositions citées par la requérante n'ouvrent pas un droit absolu à l'accès à l'information et permettent à l'autorité administrative d'exiger de l'administré qu'il participe financièrement au coût du service qui lui est rendu; qu'elle relève qu'aucun des textes cités par la requérante ne concerne les «renseignements», ces textes visant soit des «copies de documents», soit des «informations», et qu'il y a lieu d'établir une distinction entre le «renseignement» et l'«information»; qu'elle explique que par «information», il faut entendre le contenu d'un document qui doit être mis à la disposition des administrés, soit par une consultation gratuite sur place, soit par la communication d'une copie qui peut donner lieu au paiement d'une redevance, alors que la notion de «renseignement» suppose un appel à des connaissances et éventuellement une recherche de la part des autorités communales, étant entendu que cette opération va déboucher sur un service; qu'elle ajoute à ce sujet que la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes n'empêche nullement l'instauration d'une redevance pour rétribuer un service rendu, la compétence d'établir une redevance ne devant pas trouver sa source dans un texte particulier mais découlant directement de l'article 170, § 4, de la Constitution; que la partie adverse fait également valoir, à propos du prix qui peut être exigé pour les photocopies, que ce prix n'est prévu par aucun texte, en sorte que l'autorité administrative dispose d'une large marge d'appréciation pour fixer le montant de la copie; que, se référant aux travaux préparatoires de la loi du 11 juillet 1994, qui a introduit dans la nouvelle loi communale la disposition de l'article 84, § 2, elle souligne que la redevance qui peut être réclamée aux conseillers communaux en échange de copies d'actes et de pièces relatifs à l'administration de la commune, n'est pas égale au simple coût de la copie, mais comporte également une quote-part dans les frais de personnel ainsi que dans le coût de toutes les autres opérations qui précèdent le service rendu; qu'enfin, en ce qui concerne le tarif préférentiel dont peuvent bénéficier certaines associations par rapport aux autres administrés, la partie adverse expose que la différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait que ces associations poursuivent un service sans aucun but lucratif, et qu'il ne peut lui être fait grief de mettre en place un système de soutien aux activités à but culturel, social, humanitaire ou sportif;

Considérant, sur la première branche, que l'article 32 de la Constitution consacre le droit fondamental pour chacun de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, dans les cas et conditions fixées par la loi; qu'en application de cette disposition constitutionnelle a été notamment adoptée la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes; que l'article 5 de cette loi porte que «le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative provinciale ou communale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie»; que la disposition précitée impose ainsi aux autorités communales un devoir de fournir des explications relatives aux documents administratifs et qu'à la différence de la délivrance de copies, aucune disposition de la loi du 12 novembre 1997 n'autorise les communes à établir des rétributions en rapport avec les explications et renseignements relatifs aux documents consultés, ce devoir de renseignement dans le chef de l'administration étant le corollaire du droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs; que l'argumentation développée par la partie adverse et fondée sur la distinction qu'il y aurait lieu d'opérer entre l'«information» et le «renseignement» est purement factice, ces termes devant, dans le contexte de la transparence administrative, être considérés comme synonymes; qu'on ne voit pas en effet quels renseignements spécifiques une commune pourrait être amenée à donner aux citoyens qui ont demandé l'accès à un document administratif, sinon les informations révélées par ce document, ces informations devant éventuellement être assorties d'explications utiles; qu'il en découle que la première branche du moyen est fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche, que l'article 13 de la loi précitée du 12 novembre 1997 permet aux communes d'établir des rétributions pour la délivrance de copies de documents administratifs, la même disposition précisant toutefois que les rétributions éventuellement demandées «ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant»; que par ailleurs, l'article 4 du décret du Conseil régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, qui transpose en droit belge une directive européenne du 7 juin 1990, prévoit que l'accès aux informations peut s'exercer par la délivrance de copies «dont le coût réel est à la charge du demandeur»; que les travaux préparatoires de la loi du 12 novembre 1997 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»; qu'il en découle que le moyen, en sa deuxième branche, est fondé;

Considérant, en ce qui concerne la dernière branche, que si une commune est libre d'encourager des activités sans but lucratif dans les domaines culturel, social, humanitaire ou sportif, en organisant un régime plus favorable en ce qui concerne le coût de certaines rétributions, encore faut-il qu'elle fasse reposer la différence de traitement qu'elle établit sur un critère objectif et raisonnable; qu'en l'espèce, le critère de différenciation retenu pour justifier une rétribution de 1 franc par délivrance de copie plutôt que le régime ordinaire de 20 francs par copie, c'est-à-dire constituer une association de droit ou de fait et en outre être «dûment agréée par le collège des bourgmestre et échevins», sans qu'aucun critère d'agrément ne soit établi, ne peut être considéré comme un critère pertinent compte tenu de l'objectif poursuivi; qu'en effet, des activités à but culturel, social, humanitaire ou sportif peuvent également être menées par des personnes physiques ne désirant pas constituer d'association; qu'au surplus le

régime plus favorable imaginé par la commune en faveur des associations agréées crée une discrimination dans l'exercice de la liberté de s'associer consacrée par l'article 27 de la Constitution, dans la mesure où cette liberté comprend également celle de ne pas s'associer; qu'il en découle que la dernière branche du moyen est fondée,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 1^{er} du règlement modificatif adopté par la commune de Grez-Doiceau le 10 mars 1998 et relatif à la redevance pour la délivrance de renseignements administratifs, de copies ou de photocopies de documents, ainsi que de travaux exécutés pour le compte de tiers.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le douze novembre deux mille deux par:

MM. LEROY,	Président de chambre,
QUERTAINMONT,	Conseiller d'Etat,
NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
DUPONT,	Greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

M. LEROY.