

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n°112.496 du 12 novembre 2002

A. 107.100/XV-167

En cause : **1. ROBERTI de WINGHE** Paul,
 2. de LIEDEKERKE de PAILHE Renée,

ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

- 1. La Commune de Grez-Doiceau,**
- 2. La Province du Brabant wallon.**

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juillet 2001 par Paul ROBERTI de WINGHE et Renée de LIEDEKERKE de PAILHE qui demandent l'annulation du règlement de la commune de Grez-Doiceau du 20 février 2001 fixant la redevance pour 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, en réplique et ampliatif 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;

Vu le dernier mémoire des parties requérantes et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 octobre 2002 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première 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 20 février 2001, un règlement établissant, pour l'exercice 2001, 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 redevance est fixé à :

- 2.000 Frs (49,58 euro) par renseignement notarial;
- 250 Frs (6,20 euro) pour tout autre 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 (22,31 euro) par heure (toute fraction d'heure au-delà de la première étant comptée comme une heure entière).

- La délivrance de copies ou de photocopies de documents, donne lieu, pour toute demande, à la perception d'une redevance calculée au prix coûtant de 20 Frs (0,50 euro) par page ou fraction de page de format commercial courant; 1 Frs (0,02 euro) pour toute copie supplémentaire simultanée du même document; 1 Frs (0,02 euro) 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.»;

Le règlement adopté le 20 février 2001 remplace un règlement antérieur du 27 février 1995 qui établissait, pour les exercices 1995 à 2000, une redevance de même nature.

2. Préalablement à son adoption, le projet du nouveau règlement a été soumis à une enquête «*de commodo et incommodo*», qui s'est clôturée le 1^{er} février 2001 et qui a donné lieu à six réclamations dont une émanant du premier requérant, lequel est par ailleurs membre du conseil communal de Grez-Doiceau.

3. La députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon a approuvé, le 19 avril 2001, le règlement-redevance adopté par le conseil communal le 20 février 2001.

Conformément aux articles 112 à 114 de la nouvelle loi communale, le texte 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 10 mai 2001.

Considérant que la première partie adverse conteste l'intérêt à agir du premier requérant; qu'elle fait valoir que celui-ci, en sa qualité de conseiller communal et en vertu de l'article 84, § 2, de la nouvelle loi communale, peut obtenir copie des actes et pièces relatifs à l'administration de la commune; qu'elle en déduit que le premier requérant n'est pas concerné par l'acte attaqué et n'a dès lors pas intérêt au recours;

Considérant que, à bon droit, le premier requérant réplique que le droit d'accès à l'information est fondé sur l'article 32 de la Constitution, 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 fait également observer que l'article 84, § 2, de la nouvelle loi communale ne consacre qu'un droit d'accès limité, puisqu'il ne concerne que les documents relatifs à l'administration de la commune et puisque l'exercice de ce droit est tributaire des conditions arrêtées par un règlement d'ordre intérieur du conseil communal; qu'il y a lieu au surplus de relever que le premier requérant, nonobstant sa qualité de conseiller communal, est soumis, 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 première partie adverse à l'encontre du premier requérant ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de leur recours, les requérants soulèvent 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, des articles 4 et 6 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, des articles 4, 4°, 12, 4°, 14, § 2, 17, § 2, et 79, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, de l'article 4, § 1^{er}, du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, de l'article 5 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 septembre 1987 portant le règlement relatif à l'enquête publique sur les projets de parcs naturels, des articles 12, 15 et 16 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, et des articles 31, 41, 42 et 43 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne»; que les requérants font 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 et pour les opérations nécessaires pour la réponse à ces demandes de renseignements; qu'en effet, il ressort de la mission propre des autorités locales de fournir au public des informations claires et objectives, cette mission se traduisant tant par une obligation de publicité active que par une obligation de transparence administrative; que ces informations et 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 les requérants, dans une deuxième branche, exposent que les mêmes dispositions n'habilitent les autorités compétentes qu'à fixer une redevance relative au prix coûtant de la photocopie, en sorte qu'il n'appartient pas à l'autorité communale de répercuter sur les administrés les coûts indirects liés à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs; qu'ils soulignent 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 quant à elle facturée que 1 franc; qu'enfin, dans une troisième branche, les requérants estiment 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 normes visées par les requérants concernent uniquement l'accès à des «informations» et ne visent nullement les «renseignements»; 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 dont le coût peut être mis à la charge de l'administré, 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 les normes invoquées par les requérants n'empêchent nullement l'établissement 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, ceux-ci parlant de «prix coûtant», de «coût réel», de «prix de revient», de «montants raisonnables», 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 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, 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;

Considérant que la portée du recours des requérants doit être limitée aux seules dispositions du règlement-redevance qui sont critiquées en termes de moyens; que

seul l'article 3 de ce règlement est ainsi contesté, à l'exception toutefois de la redevance pour renseignement notarial, laquelle n'est pas remise en cause par la requête;

Statuant par défaut à l'égard de la deuxième partie adverse,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 3 du règlement adopté par la commune de Grez-Doiceau le 20 février 2001 établissant une redevance pour la délivrance de renseignements administratifs, de copies ou de photocopies de documents ainsi que de travaux exécutés pour le compte de tiers, à l'exception des termes: «*Le taux de la redevance est fixé à 2.000 Frs (49,58 Euro) par renseignement notarial*».

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 347,06 euros, sont mis à charge des parties adverses, à concurrence de 173,53 euros chacune.

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.