

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.974 du 20 novembre 2015

A. 206.709/XV-2083

A. 206.716/XV-2086

En cause :

1. FAUTRÉ Sarah,
2. DEMBLON Stéphanie,
ayant élu domicile chez
Me Th. MITEVOY, avocat,
chaussée de Haecht 55
1210 Bruxelles,

contre :

la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles (ZP 5339),
ayant élu domicile chez
Me E. JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 octobre 2012 par Sarah Fautré, qui tend à l'annulation «des décisions administratives suivantes:

La décision du 13 juin 2012 prise par Monsieur le chef de corps de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles de refus d'accès et de copies de documents administratifs;

La décision du 10 septembre 2012 prise par Monsieur le chef de corps de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles de refus d'accès et de copies de documents administratifs»;

Vu la requête introduite le même jour par Stéphanie Demblon, qui tend à l'annulation des mêmes actes, mais la concernant;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu l'ordonnance du 30 avril 2015 ordonnant la jonction des affaires;

Vu le rapport de Mme M. VANDERHELST, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 octobre 2015, notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 16 novembre 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Th. MITEVOY, avocat, comparaisant pour les parties requérantes et Me A. VANDEVELDE, *loco* Me E. JACUBOWITZ, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, Mme M.VANDERHELST, auditeur;

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

Faits

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

Le 29 septembre 2010, une manifestation est organisée à Bruxelles par la Confédération Européenne des Syndicats («CES») avec pour thème «Non à l'austérité». En marge de cette manifestation, un camp «*No Border*» se tient à Bruxelles du 25 septembre au 3 octobre, sur le site de Tour et Taxis. Les participants ont en particulier pour objectif de questionner les politiques européennes en matière d'immigration. Les requérantes participent toutes deux au camp «*No Border*» et se rendent à la manifestation précitée. À l'occasion de celle-ci, à 15 h, boulevard de Waterloo, elles font partie des 289 personnes qui sont l'objet d'une arrestation administrative.

Le 10 février 2011, le commissaire divisionnaire de police Pierre Vandersmissen est entendu par le Comité P dans le contexte d'«une plainte déposée par l'entremise du cabinet d'avocats Robert, Mitevov et Bernard de Bruxelles à l'encontre de X pour des faits s'étant déroulés lors de la manifestation organisée à Bruxelles par la Confédération Européenne des Syndicats (CES) en date du 29/09/2010. Les faits dénoncés seraient à mettre entre autres à charge de policiers». L'objet de cette audition est d'«obtenir des informations quant à la gestion de cet

événement par les services de police et plus particulièrement quant aux mesures de police qui ont été prises en précisant leur contexte».

Le 11 mai 2012, les requérantes – ainsi que quatre autres personnes – adressent, par le biais d'un même courrier de leur conseil, une demande d'accès à différents documents auprès du chef de corps de la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles. Cette demande est rédigée notamment comme suit:

«Mes clients ont fait l'objet d'une arrestation administrative en date du 29 septembre 2010 dans le cadre d'une manifestation organisée à Bruxelles par la Confédération Européenne des Syndicats (CES). Au cours de cette manifestation, de nombreuses personnes ont été arrêtées administrativement. Mes clients s'interrogent sur les raisons qui ont mené à leur arrestation le 29 septembre 2010.

Dans cette perspective, sur base du principe de transparence de l'administration consacré notamment par l'article 32 de la Constitution, mes clients sollicitent l'accès et la copie des documents suivants:

- 1) La fiche d'arrestation de chacun de mes clients;
- 2) Les mentions du registre des privations de liberté (tenu conformément aux articles 33bis et 33ter de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police) qui concernent l'arrestation administrative de mes clients du 29 septembre 2010;
- 3) Les rapports des réunions préalables à la manifestation du 29 septembre 2010 évoquées par le commissaire Pierre Vandersmissen lors de son audition du 10 février 2011 (voir PV n° 13165/2011 en annexe);
- 4) Les documents relatifs au dispositif conçu par le commissaire divisionnaire Pierre Vandersmissen et le directeur général opérationnel (évoqué par le commissaire Pierre Vandersmissen dans le PV n° 13165/2011 joint en annexe);
- 5) Le rapport du briefing donné le 24 septembre 2010 par le commissaire divisionnaire à la police fédérale Benoît Van Houtte et par le commissaire divisionnaire Pierre Vandersmissen aux autorités des zones de police bruxelloises (voir PV n° 13165/2011 joint en annexe).

Si d'éventuelles parties de ces documents sont couverts par des exceptions particulières, je vous remercie de m'en communiquer les parties restantes non visées par les exceptions.

Mes clients justifient d'un intérêt personnel évident à pouvoir avoir accès à ces documents. En effet, ils ont été privés de leur liberté ce qui constitue une atteinte grave à leur liberté d'aller et de venir. Ils estiment avoir été privés de leur liberté de manière arbitraire sans que leur comportement ne justifie aucunement une telle mesure. À cause de cette privation de liberté, ils n'ont pas été en mesure d'exercer leurs droits fondamentaux à exprimer librement leur opinion dans le cadre de cette manifestation autorisée du 29 septembre 2010.»

Le 13 juin, le chef de corps fait droit à cette demande, mais en partie seulement, donnant accès aux fiches d'arrestation de chacun des demandeurs ainsi qu'aux mentions du registre de privation de liberté les concernant. Sa réponse est rédigée comme suit:

«En réponse à votre demande d'accès à certains documents administratifs, vous trouverez en annexe à la présente une copie de la fiche d'arrestation de chacun de vos clients ainsi qu'une copie des mentions du registre de privation de liberté concernant l'arrestation administrative de vos clients du 29 septembre 2010.

En ce qui concerne les documents suivants:

Les rapports des réunions préalables à la manifestation du 29 septembre 2010

Les documents relatifs au dispositif conçu par le CDP VANDERSMISSEN et le Directeur Général Opérationnel

le rapport du briefing donné le 24 septembre 2012 par le CDP VAN HOUTTE et le CDP VANDERSMISSEN,

je ne peux, sur base de l'article 6, §1^{er}, 4° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, donner suite à votre demande.

En effet, les documents susmentionnés contiennent des informations relatives à la préparation et à la mise en œuvre d'un service d'ordre en vue de l'encadrement d'une manifestation par les services de police. La publicité de documents contenant des données policières opérationnelles telles que moyens matériels, effectifs et dispositifs de sécurité déployés par les services de police, est susceptible de porter préjudice à la protection de l'ordre public.

La préparation et la mise en œuvre d'un dispositif de sécurité constituent des informations opérationnelles sensibles qui, en cas d'utilisation abusive, pourraient mettre en péril la sécurité des fonctionnaires de police chargés du maintien de l'ordre lors de manifestations futures et l'intégrité des biens et des personnalités dont les services de police doivent garantir la sécurité.

Or, le fait d'accéder à votre demande de publication de ces documents ne permet pas d'exclure totalement pareil risque.

Au vu de ce qui précède et des conséquences dommageables graves pour les services de police au niveau de l'ordre public et de la sécurité en particulier, qui pourraient résulter de la divulgation des mesures de police, j'estime que l'intérêt de la publication des documents dans le chef de vos clients ne saurait prévaloir sur l'atteinte portée à l'ordre public.»

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 10 juillet, les requérantes, ainsi que quatre autres personnes, introduisent une demande de reconsidération auprès du chef de corps, ainsi qu'une demande d'avis auprès de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (CADA). Elles y font en particulier valoir ce qui suit:

«D'emblée, il faut constater que la mise en balance des intérêts en présence n'est pas concrètement effectuée en l'espèce.

En outre, le refus au motif qu'on "ne permet pas totalement d'exclure un risque" va totalement à l'encontre de l'interprétation restrictive des exceptions.

En vertu du principe de transparence consacré par la Constitution, mes clients ont un intérêt légitime à connaître les modalités de préparation des opérations qui ont abouti à leur arrestation.

Le comportement des forces de l'ordre et le dispositif de maintien de l'ordre lors de la manifestation du 29 septembre 2010 ont été publiquement critiqués par des associations de défense des droits de l'homme (voir communiqué de la Ligue des droits de l'homme en annexe), par un syndicat (voir communiqué de la FGTB en annexe) et ont fait l'objet d'articles de presse (voir différents articles de presse en annexe). Dans ses observations finales relatives à la Belgique, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a fait part de sa préoccupation par rapport aux arrestations lors de cette manifestation: "Le Comité est particulièrement préoccupé par les informations selon lesquelles il y aurait eu un emploi excessif de la force et des arrestations préventives lors des manifestations qui se sont déroulées le 29 septembre et le 1^{er} octobre 2010 dans l'État partie (art. 7 et 9)" (voir pièce en annexe). Ces pièces démontrent que le comportement des forces de l'ordre et les arrestations administratives réalisées le 29 septembre 2010 ont fait l'objet d'un débat largement public.

L'accès aux documents préparatoires est nécessaire pour mener un débat démocratique sur le dispositif de maintien de l'ordre et sur la manière dont la police gère la contestation démocratique à Bruxelles. En ce sens, la demande relève de la liberté de diffuser et de discuter des informations d'intérêt public au sens de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

On ne peut prétendre que, par nature et de manière générale, la divulgation de rapports préparatoires à des opérations de maintien de l'ordre tomberait sous l'exception de la protection de l'ordre public. À cet égard, le refus que vous opposez à mes clients n'est pas motivé de manière concrète et pertinente. Cette motivation se limite à la citation de formules de style générales, alors que d'après la jurisprudence constante du Conseil d'État, la motivation doit s'effectuer *in concreto*.

La divulgation de rapports de réunions et de mise en place d'un dispositif de sécurité ne porte pas en soi atteinte à la sécurité de fonctionnaires de police ou de biens ou personnes à protéger.

Comme le rappelle souvent la Commission [d'accès aux documents administratifs], "même lorsqu'un motif d'exception est invoqué, l'accès ne peut être refusé qu'aux informations tombant sous le motif d'exception et toutes les autres informations doivent être rendues publiques" (voir par exemple Avis n° 2012-39 du 11 juin 2012).

En tout état de cause, même s'il fallait considérer que l'identification de fonctionnaires de police, de biens ou de personnes à protéger tombe sous le champ de l'exception visée par l'art. 6 § 1^{er}, 4° précité (ce qui reste concrètement et précisément à démontrer en l'espèce), ceci ne permettrait pas de refuser l'accès à l'ensemble des documents. Dans cette hypothèse non concrètement démontrée en l'espèce, il suffirait alors de cacher les identités qui posent problème et de divulguer un document expurgé.»

Le 13 août 2012, la CADA se déclare incompétente pour émettre l'avis sollicité et dit la demande irrecevable. Cet avis est motivé notamment comme suit:

«Par 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 matières 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 a toutefois omis d'élaborer une législation en matière de publicité pour les documents administratifs que possèdent les zones de police pluricommunales. Il l'a 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. La loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes n'est pas d'application en l'espèce, étant donné qu'elle s'applique uniquement aux autorités administratives provinciales et communales. En l'absence d'un cadre législatif en matière de publicité des documents administratifs dont disposent les organes des zones de police pluricommunales, le requérant ne peut pas non plus bénéficier de la procédure de recours prévue par la législation générale qui existe au niveau fédéral en matière de publicité.

La Commission est par conséquent d'avis qu'elle n'est pas compétente. La demande d'avis n'est dès lors pas recevable.

La Commission souhaite néanmoins insister sur le fait que le requérant peut invoquer l'article 32 de la Constitution qui produit des effets immédiats (*Doc. parl., Chambre*, 1992-1993, n° 839/4, 9; *Doc. parl., Sénat*, session extraordinaire 1991-1992, n° 100-49/2°, 3, 8 et *Doc. parl., Sénat*, session extraordinaire 1991-1993, n° 1112/13, 33).

La Commission tient en outre à souligner qu'une zone de police pluricommunale doit notamment tenir compte des motifs d'exception prévus à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lesquels s'appliquent en effet à la fois aux autorités administratives fédérales et non fédérales et par conséquent aussi aux zones de police pluricommunales "dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, cette loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs" (article 1^{er}, alinéa premier, b) de la loi du 11 avril 1994).

Bien que le requérant ne puisse pas bénéficier de la procédure de recours administratif prévue par la loi du 12 novembre 1997, dans le cadre de laquelle la Commission fonctionne, cela n'exclut pas qu'il puisse directement interjeter appel (*sic*) auprès du Conseil d'État lorsqu'une zone de police pluricommunale omet de donner accès aux documents administratifs demandés.»

Le 10 septembre 2012, le chef de corps rejette la demande de reconsidération, considérant, à titre principal, que la décision du 13 juin 2012 doit être considérée comme définitive et, à titre subsidiaire, que les arguments avancés par les demandeurs ne convainquent pas. Sa réponse est rédigée comme suit:

«Je vous informe que j'ai pris connaissance de votre demande de reconsidération du 10 juillet 2012.

À titre principal, je me réfère à l'avis n° 2012-53 rendu par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs en date du 13 août 2012 qui considère que la procédure prescrite par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'est pas d'application aux zones de police pluricommunales. En conséquence, la décision du 13 juin 2012 est définitive.

À titre subsidiaire, je me permets d'ajouter que les arguments que vous avancez dans votre demande de reconsidération ne convainquent pas.

En effet, en application de l'article 6, § 1^{er}, 1° et 4°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la demande de publicité DOIT être rejetée s'il est constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de la sécurité de la population ou de l'ordre public.

Dans leur demande, vos clients ont décrit l'intérêt de la publicité demandée en déclarant qu'ils souhaitent "connaître les raisons qui ont mené à leur arrestation" puisqu'ils "estiment avoir été privés de leur liberté de manière arbitraire sans que leur comportement ne justifie aucunement une telle mesure".

C'est dès lors de cet intérêt, et d'aucun autre, qu'il convenait de vérifier s'il l'emporte, ou non, sur la protection de l'ordre public.

La décision du 13 juin 2012 expose bien que tel n'est pas le cas dès lors notamment que "la publicité de documents contenant des données policières opérationnelles telles que moyens matériels, effectifs et dispositifs de sécurité déployés par les services de police, est susceptible de porter préjudice à la protection de l'ordre public" et que "le fait d'accéder à votre demande de publication (de documents relatifs à la préparation et la mise en œuvre d'un dispositif de sécurité contenant des informations opérationnelles sensibles) ne permet pas d'exclure totalement pareil risque". Ce qui précède, ajouté aux "conséquences graves pour les services de police au niveau de l'ordre public et de la sécurité en particulier" a amené à la conclusion que "l'intérêt de la publication des documents dans le chef de vos clients ne saurait prévaloir sur l'atteinte portée à l'ordre public".

Contrairement à ce que vous écrivez, ces considérations, lues ensemble avec le reste de la décision, sont suffisamment précises et concrètes.

L'arrêt du Conseil d'État que vous citez n'y change rien.

En effet, dans cette affaire, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation, et ce notamment pour les motifs suivants:

“(…) que pour les raisons exposées dans l’acte attaquée, la partie adverse a dès lors pu valablement considérer que l’intérêt de la publicité ne l’emporterait pas sur la protection de la vie privée et de l’ordre public, ce dernier risquant d’être compromis pas des représailles à l’égard des personnes concernées; qu’il a ainsi été procédé à une mise en balance concrète des intérêts, tandis qu’il n’apparaît pas qu’en adoptant ce point de vue, et en soustrayant certaines parties du dossier à la publicité en application de l’article 6, § 4, de la loi du 11 avril 1994, la partie adverse aurait excédé les limites de la liberté d’appréciation qui est la sienne;” (C.E., n° 205,402, 17 juin 2010, *s.p.r.l. Biljef*).

Pour les mêmes motifs, la décision du 13 juin 2012 procède à une mise en balance suffisamment concrète des intérêts en présence, et ce, même si le risque d’atteinte à la sécurité de la population ou à l’ordre public n’est pas entièrement certain. Il est en effet de la nature même d’un risque de comporter une part d’incertitude.

La motivation que vous critiquez ne constitue donc pas une formule de style mais une appréciation concrète qui tient compte de la nécessité de protéger le *modus operandi* des forces de police.

Ce mode opératoire relatif à la gestion de l’ensemble de la manifestation ne présente d’ailleurs aucun intérêt lorsqu’il s’agit de déterminer si une arrestation particulière était, ou non, arbitraire. En effet, le *modus operandi* n’est pas lié à une arrestation bien particulière.

Cacher les identités des agents intervenus ne suffirait, par ailleurs, pas à protéger les informations relatives au mode opératoire des forces de police.

Enfin, le procès verbal de l’audition du Commissaire divisionnaire Pierre Vandersmissen, lu avec les pièces qui vous ont été fournies, contient déjà toutes les informations dont vos clients pourraient avoir besoin pour connaître les circonstances de leur arrestation.

Toutes les informations qui pouvaient être données, l’ont donc été. Il n’y a dès lors aucune raison de s’écarter de la décision du 13 juin 2012.

Si vos clients ne peuvent néanmoins pas se ranger à cette décision, ils peuvent introduire un recours en annulation et, éventuellement, en suspension auprès du Conseil d’État (rue de la Science 33 à 1040 Bruxelles) par courrier recommandé dans les 60 jours qui suivent la réception de la présente.»

Il s’agit du second acte attaqué;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation de l’article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l’article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, de l’article 32 de la Constitution, des articles 4 et 6, § 1^{er}, 1^o et 4^o de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l’administration, des principes généraux de bonne administration et du principe de minutie (préparation avec soin des décisions administratives) et de l’erreur manifeste d’appréciation; qu’elles estiment que ces dispositions et principes ont été violés en ce que les décisions attaquées refusent de donner accès aux documents administratifs demandés par les parties requérantes au motif que l’intérêt de la publicité ne l’emporte pas sur la protection de la population ou de l’ordre public, alors que le droit à la publicité est un droit fondamental et que les exceptions à la publicité de l’administration doivent s’interpréter de manière restrictive; qu’elles soutiennent, se prévalant de l’article 10

de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 19, al. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que de différentes références jurisprudentielles y relatives:

- que la critique des mesures de maintien de l'ordre prises lors de la manifestation du 29 septembre 2010 et de la gestion policière d'un tel événement relève incontestablement du débat sur une question d'intérêt public (C.E.D.H., *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, 1^{er} décembre 2011, § 105);
- que les pièces sollicitées de la partie adverse sont nécessaires pour mener ce débat; en effet, en vertu des obligations positives découlant de la Convention, les autorités publiques et policières ont, lors de la préparation de dispositifs de maintien de l'ordre entourant les manifestations, l'obligation de prendre des mesures pour éviter les violations des droits fondamentaux des participants (voir parmi d'autres, C.E.D.H. [GC], *Giuliani et Gaggio c. Italie*, 24 mars 2011, § 251);
- qu'en adoptant les décisions attaquées, la partie adverse empêche la requérante de connaître les directives générales et précises qui ont présidé à la gestion de l'espace public et des manifestations précitées;
- que compte tenu de l'importance de la liberté d'expression, l'invocation de la sécurité et de l'ordre public n'est pas de nature à elle seule à permettre un refus total de divulgation;

qu'elles font par ailleurs valoir, invoquant différentes références jurisprudentielles et doctrinales, que les exceptions visées à l'article 6, § 1^{er} de la loi du 11 avril 1994 sur lesquelles se fondent les actes attaqués – doivent être interprétées de manière restrictive et qu'il doit être procédé à leur sujet à une réelle mise en balance des intérêts, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'elles estiment que la partie adverse fait une interprétation extensive des exceptions qu'elle invoque et procède par affirmation tout à fait générale; qu'elles considèrent par ailleurs que la motivation du second acte attaqué donne à penser que la partie adverse tente de limiter la portée des documents dont l'accès est sollicité en insistant sur les données opérationnelles, et que s'il est vrai que les données purement opérationnelles ne sont pas nécessairement de nature à apporter des réponses à la demande des requérantes, il apparaît à la lecture des déclarations du commissaire divisionnaire Pierre Vandersmissen qu'outre les informations purement opérationnelles, la philosophie générale du service d'ordre a été abordée lors de la réunion du 24 septembre 2010, ce qui serait utile pour connaître les motifs de leur arrestation et pour mener un débat démocratique sur le dispositif de maintien de l'ordre et sur la manière dont la police gère la contestation démocratique à Bruxelles; qu'elles estiment qu'en limitant le contenu des documents demandés à des données sensibles, la partie adverse commet une erreur manifeste d'appréciation et elles n'aperçoivent pas en quoi la consultation des «directives générales» en matière d'arrestation, de l'identification des «groupes à risques» et des critères qui ont permis à l'autorité de les identifier comme tels poserait problème au niveau de la sécurité des policiers ou de l'ordre public; qu'elles exposent que le commentaire critique du comité P confirme que les documents sollicités ne peuvent se réduire à des informations sur le *modus operandi*; qu'elles concluent comme suit:

«Que la requérante possède également un intérêt essentiel à connaître le contenu des directives et ordres d'opération qui ont pu être à l'origine de son arrestation, y compris les facteurs et acteurs, mandataires publics responsables (bourgmestre, gouverneur, ministre de l'Intérieur) qui ont pu jouer un rôle dans ces décisions;

Que cet intérêt essentiel de la requérante doit primer sur les exceptions invoquées par la partie adverse;

Que lorsqu'un commissaire divisionnaire (M. Vandersmissen) évoque "la volonté des autorités de procéder à des contrôles systématiques des groupes à risques", la requérante possède un intérêt légitime de connaître l'identité de ces autorités, qui doivent répondre de leurs décisions dans le cadre d'un contrôle démocratique, y compris en matière de maintien de l'ordre;

Que la requérante doit pouvoir examiner qui a identifié les "groupes à risques" et sur base de quels critères, notamment pour déterminer si ceux-ci ne sont pas discriminatoires;

Qu'accepter que les exceptions invoquées par la partie adverse s'appliquent dès qu'il est question de maintien de l'ordre aboutirait à rendre impossible un débat ouvert et transparent à ce sujet et, dès lors, conférerait une irresponsabilité et une impunité aux autorités publiques qui pourraient donner des instructions liberticides ou discriminatoires aux services de police sans possibilité de contrôle;

Que le refus de divulguer les documents litigieux permet en réalité de rendre impossible un débat démocratique fondamental et, par conséquent viole la liberté d'expression et le principe d'interprétation restrictive des exceptions des dispositions visées au moyen;

Que la partie adverse se limite à invoquer en général et de manière théorique le caractère sensible des données opérationnelles policières relatives à une manifestation pour refuser l'accès aux documents sollicités par la requérante, qui - comme on l'a vu - contiennent également des directives générales pour lesquelles l'application des exceptions relatives à l'ordre public et à la sécurité de la population ne sont pas démontrées;

Ce faisant, la partie adverse interprète de manière exagérément large ces exceptions et, partant, viole l'article 6 de la loi du 11 avril 1994;

Que si l'on devait suivre la partie adverse, cela entraînerait une impossibilité absolue et par principe d'accès aux documents concernant le maintien de l'ordre par la police ce qui irait directement à l'encontre du caractère fondamental du droit à la publicité;

Que votre Conseil a considéré qu'"il ne suffit donc pas de poser en termes généraux 'que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt de la sûreté nationale', au motif, notamment, qu'octroyer l'accès aux dossiers de la Sûreté de l'État aurait pour effet de dévoiler ses modalités de fonctionnement; qu'il n'a pas été procédé à une mise en balance concrète des intérêts; que l'explication donnée revient à affirmer sans plus que la loi du 11 avril 1994 ne vaut pas pour l'Administration de la Sûreté de l'État; qu'il n'est pas démontré en quoi la consultation d'un dossier déterminé pourrait dérégler le fonctionnement de cette administration; qu'en ce qui concerne l'éventuelle violation de la vie privée de tierces personnes, ce qui doit manifestement se comprendre en ce sens que l'identité d'agents de la Sûreté de l'État, d'informateurs et de sous-traitants de données en question pourrait être révélée, il suffit de souligner que ces données peuvent être rendues illisibles et que cela vaut également pour les données relatives au fonctionnement du service même" (arrêt n° 91.531 du 11 décembre 2000);

Que la requérante considère que des documents relatifs au *modus operandi* des forces de police peuvent mais ne relèvent pas nécessairement de la protection de la sécurité de la population ou de l'ordre public l'emportant sur l'intérêt de la publicité;

Qu'en motivant ses décisions de manière théorique et générale sur le caractère sensible des données opérationnelles policières, la mise en balance à laquelle procède la partie adverse est biaisée et ne peut être qualifiée de réelle;

Que ce faisant, la partie adverse vide complètement de sa substance le droit d'accès au document consacré par l'article 32 de la Constitution, en lien avec le droit à la liberté d'expression garantis par les normes supérieures précitées;

Qu'il appartenait à la partie adverse de procéder à une appréciation concrète et effective et, s'il s'avérait que certaines parties des documents demandés étaient couvertes par l'exception invoquée, de communiquer à tout le moins les passages des documents qui ne l'étaient pas;

Que pour toutes les raisons développées ci-dessus, les décisions attaquées violent les dispositions citées au moyen;».

Considérant qu'en réplique, elles exposent que les documents refusés ne concernent pas uniquement des données policières opérationnelles ou le *modus operandi*; qu'il résulte du dossier administratif que ces documents évoquaient notamment la philosophie générale du service d'ordre qui visait à «procéder à des contrôles systématiques des groupes à risque»; qu'elles observent que la partie adverse n'explique pas en quoi la consultation des «directives générales» en matière d'arrestation, de l'identification des «groupes à risques» et des critères qui ont permis à l'autorité de les identifier comme tels poserait problème au niveau de la sécurité des policiers ou de l'ordre public, mais qu'au contraire, ces documents permettraient aux requérantes de comprendre leur arrestation; que, s'agissant d'un risque de représailles, elles estiment qu'une telle crainte est gratuite et soutiennent qu'à supposer même un tel risque établi, l'anonymisation du document l'aurait rendu sans objet; que, s'agissant de l'argument de l'impossibilité d'avoir un débat démocratique, les parties requérantes rappellent les termes de leur demande de reconsidération et font valoir qu'en règle, un citoyen ne doit pas évoquer d'intérêt spécifique pour avoir accès à des documents administratifs, car il en va d'un droit fondamental qui n'est pas conditionné par l'exigence d'un intérêt, sauf pour les documents «à caractère personnel»; qu'elles en déduisent que le débat ne doit donc aucunement être limité par les raisons – facultatives – mentionnées dans la demande d'accès initiale, et que la circonstance que la divulgation des documents ne serait pas utile ou nécessaire pour comprendre les raisons spécifiques de l'arrestation des parties requérantes n'est pas pertinente pour juger de la légalité du refus d'accès; qu'elles exposent que la partie adverse devait procéder à une mise en balance entre la publicité des documents et le débat démocratique, d'une part, et les exceptions liées à la sécurité publique, d'autre part, et qu'en décider autrement reviendrait à ne pas offrir un recours effectif au sens des articles 10 et 13 de la Convention;

Considérant que les requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'article 6, § 5 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; qu'elles soutiennent que, dans les décisions attaquées, la partie adverse se limite à invoquer en général et de manière théorique le caractère sensible des données opérationnelles policières pour refuser l'accès aux documents sollicités; que d'après elles, la partie adverse ne peut prétendre que par nature et de manière générale la divulgation de rapports préparatoires à des opérations de maintien de l'ordre tomberait sous l'exception de la protection de l'ordre public car il en va d'une motivation qui n'est ni concrète ni pertinente, se limitant à la citation de formules de style générales;

qu'en réplique, elles indiquent que la formulation employée par la partie adverse laisse penser qu'il n'y a pas eu d'analyse concrète du cas d'espèce mais que tout document ayant trait à chaque dispositif de sécurité de chaque manifestation serait couvert, en toutes circonstances, par les exceptions invoquées, ce qui ne peut en

aucun cas être une motivation adéquate et admissible au regard des dispositions visées au moyen;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que la partie adverse a refusé aux requérantes l'accès aux documents suivants:

- Les rapports des réunions préalables à la manifestation du 29 septembre 2010,
- les documents relatifs au dispositif conçu par le CDP VANDERSMISSEN et le Directeur Général Opérationnel,
- le rapport du briefing donné le «24 septembre 2012» par le CDP VAN HOUTTE et le CDP VANDERSMISSEN»;

Considérant qu'il ressort des documents produits au cours de l'instruction et gardés confidentiels, que le troisième document date en réalité du 27 septembre;

Considérant que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration s'applique aux autorités administratives fédérales, et aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, cette loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs; que les zones de police pluricommunales sont, de par leur organisation, des institutions qui relèvent des pouvoirs subordonnés; qu'au sujet de ceux-ci, l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, place dans les compétences régionales:

«VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés: ...

1° la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception: ...

- 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»;

Considérant que si la compétence des régions connaît une exception à l'égard de la police, c'est que celle-ci est restée de la compétence fédérale; que la zone de police est, au sens de la loi de 1994, une des «autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales», auxquelles la loi s'applique «mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs»; qu'il s'ensuit que les restrictions à la publicité sont applicables aux documents des zones de police, mais que les procédures dites de «publicité passive» ne le sont pas, ainsi qu'en a décidé la CADA; qu'en particulier, la demande de reconsidération prévue à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 n'est pas applicable, ce qui implique que la décision du 13 juin, premier acte attaqué, est la seule décision faisant grief qui soit

attaquable; qu'en l'occurrence, la seconde décision attaquée, prise le 10 septembre 2012, commence par l'alinéa suivant:

«À titre principal, je me réfère à l'avis n° 2012-53 rendu par la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs en date du 13 août 2012 qui considère que la procédure prescrite par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'est pas d'application aux zones de police pluricommunales. En conséquence, la décision du 13 juin 2012 est définitive.»;

que ce n'est qu'à titre subsidiaire que cette décision répond à l'argumentation exposée dans la demande de reconsidération;

Considérant que l'argument présenté en ordre principal étant conforme à la loi, il n'y a pas lieu de s'interroger sur la pertinence et la légalité de l'argumentation présentée en ordre subsidiaire;

Considérant que la partie adverse a refusé l'accès aux documents litigieux en application de l'article 6, § 1^{er}, 4° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, lequel dispose 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 si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants:

1° la sécurité de la population; ...

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale;».

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a refusé l'accès aux documents litigieux au motif qu'ils contiennent des informations relatives à la préparation et à la mise en œuvre d'un service d'ordre en vue de l'encadrement d'une manifestation par les services de police, plus particulièrement des informations opérationnelles sensibles telles que moyens matériels, effectifs et dispositifs déployés, dont l'utilisation pourrait emporter un risque pour l'ordre public; qu'à la lecture des documents litigieux produits par la partie adverse, il n'apparaît pas que celle-ci aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que lesdits documents comportent des informations sensibles dont la publicité pourrait emporter un risque lors de manifestations futures; que les moyens ne sont pas fondés,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge des parties requérantes.

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

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY