



Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs

Section publicité de l'administration

14 mars 2024

AVIS n° 2024-30

Concernant le refus de laisser consulter de plusieurs
parcelles sur la base des croquis de mutation

(CADA/2024/28)

Mots-clés : SPF Finances – Documentation cadastrale – Interdiction de
consultation sur place – Absence de motivation

1. Aperçu

1.1. Par un courriel du 17 janvier 2024, X contacte les Archives de l'Etat à Liège (ci-après : AEL) afin d'obtenir des renseignements sur la procédure à suivre pour la consultation ou l'obtention de copies d'extraits historiques cadastraux relatifs à certains bâtiments précis.

1.2. Par un courriel du même jour, AEL lui répond qu'ils détiennent en effet certains documents (les plans primitifs et les matrices cadastrales antérieures à 1928) et que ceux-ci sont, pour partie, consultables en ligne et, pour le reste, consultables dans leur salle de lecture.

1.3. Par un courriel du même jour, la demanderesse demande s'ils ont également les plans qui accompagnent ces matrices et permettent d'étudier l'évolution des parcelles jusqu'en 1928.

1.4. Par un courriel du 18 janvier 2024, AEL répond que seuls des plans postérieurs à la seconde guerre mondiale leur ont été transmis.

1.5. Par un courriel du même jour, la demanderesse s'adresse au SPF Finances en indiquant que, puisque les plans demandés ne se trouvent pas aux AEL, ils sont nécessairement détenus par le SPF Finances et elle sollicite de pouvoir les consulter.

1.6. Par un courriel du 20 janvier 2024, le SPF Finances formule la réponse suivante :

« Pour le plan cadastral, étant donné qu'il n'y a plus d'accès physique aux archives détenues par le SPF Finances, je ne sais pas vous dire s'il sera possible d'obtenir une copie des plans, on verra la réponse qui nous sera transmise par le Centre Mesures & Evaluations de Liège.

Pour ce qui est des croquis, seuls les géomètres-experts ont accès directement à ceux-ci via MyMinfin.

Les autres personnes peuvent demander un historique sur base des croquis via le formulaire 434 à renvoyer à donneescadastrales@minfin.fed.be, mais en règle générale, c'est payant ».

1.7. Par un courriel du 21 janvier 2024, la demanderesse indique être passée en 2022 au service du Cadastre de Namur et avoir pu consulter les documents gratuitement.

1.8. Par un courriel du 23 janvier 2024, le SPF Finances explique la problématique plus avant :

« Le plan parcellaire cadastral ou plan cadastral est la représentation graphique et l'assemblage sur un plan de toutes les parcelles cadastrales plan du territoire belge. Avant 2005, on travaillait par feuille de plan, ce qui correspond normalement à une section d'une division cadastrale.

Le croquis de mutation est la représentation graphique qui reproduit la situation d'une parcelle cadastrale plan avant et après une modification. Il ne reprend donc que la ou les parcelles concernées et éventuellement les parcelles tenantes.

Chaque croquis est numéroté, il concerne une division cadastrale et une année précises. A partir de ce numéro, on peut remonter dans les documents reprenant les causes de mutations et les actes qui y sont liés (ce sont les 219, 60/219 et 223, de grands livres dans lesquels toutes ces informations sont notées, pas de plan dans ceux-ci).

Les archives cadastrales sont conservées dans les Centres Mutations & Evaluations (anc. Cadastre). Il y en a huit en Belgique (Hainaut, Namur-Luxembourg, Liège, ...). La conservation des archives diffère d'un centre à l'autre. Certains ont transféré plus de documents que d'autres vers les Archives de L'Etat.

Suite à la pandémie et à la difficulté pour certains centres de permettre une conservation et une consultation optimale des archives, les centres et l'administration centrale ont décidé de mettre en place une nouvelle procédure pour l'accès à ces documents. La mise en place de celle-ci a pris un certain temps, ce qui explique que, l'année dernière, vous ayez encore eu accès sans problème à cette documentation sur place.

Malheureusement, depuis fin de l'année 2022, l'accès physique aux archives n'est plus permis. Dès lors, les demandes passent par notre service et sont ensuite renvoyées pour recherche aux différents centres qui nous transmettent les résultats de ladite recherche ».

1.9. Par un courriel du 29 janvier 2024, la demanderesse confirme avoir pu consulter et prendre en photo ces documents gratuitement. Elle réitère son souhait de consulter gratuitement les croquis de mutation.

1.10. Par un courriel du 1^{er} février 2024, le SPF Finances répond de la manière suivante :

« Comme je vous l'expliquais, l'accès physique aux archives cadastrales n'est plus possible.

Donc, pour ce qui est des croquis, il faut demander un historique d'une parcelle sur base des croquis de mutation soit via MyMinfin (même module que pour les extraits cadastraux), soit en remplissant le formulaire 434 (aide au remplissage) et en le renvoyant à l'adresse donneescadastrales@minfin.fed.be.

Ce produit est payant et coute 150 EUROS. Pour information, les géomètres-experts ont un accès gratuit à ces croquis via notre base de données.

Concernant les plans cadastraux anciens, en conséquence de la restriction d'accès à nos archives, il n'est plus possible de pouvoir les consulter et, techniquement, je pense que les centres régionaux n'ont pas les moyens d'en faire des copies. Je vais reposer la question, mais nous avons déjà eu ce genre de demande pour un autre centre et c'était la réponse que nous avons obtenue ».

1.11. Par un courriel du 11 février 2024, la demanderesse introduit auprès du SPF Finances la demande suivante :

« En tant qu'historienne de l'art, je réalise un historique sur l'ancien bâtiment du "Prieuré", à Amay, rue Pascal DUBOIS, 2 qui doit être publiée prochainement dans une revue historique.

J'ai consulté les plans primitifs et Popp du Cadastre.

Ce dernier a cependant d'importantes modifications entre 1855 et 1910. Je souhaiterais donc consulter les plans parcellaires

modificatifs qui sont aujourd'hui à considérer comme des archives tombées dans le domaine public. Une partie reste dans vos services.

Les archives de l'Etat me signalent donc de vous faire une demande "d'historique des parcelles en question et des copies des croquis 207". Je pourrai revenir ensuite aux archives et consulter la matrice et les dossiers de mutations afin de connaître l'évolution du bâtiment.

En avril 2023, vous m'avez dernièrement renvoyé un formulaire, à cet effet, mais ce dernier fait état d'un paiement de 150 € par parcelle, ce qui est onéreux car la propriété est sur plusieurs parcelles.

De plus, je m'étonne de ce tarif au vu de l'article de la Constitution belge sur l'accessibilité des documents administratifs aux citoyens. Ce dernier stipule que ces documents peuvent être consultés sur place ou peuvent être délivrés à titre gratuit si c'est en numérique et au prix coûtant de la photocopie.

Je vous réfère au site fédéral en la matière d'accès aux documents administratifs

<https://www.ibz.rrn.fgov.be/fr/commissions/publicite-de-ladministration/introduction/>

Le droit de consultation et le droit d'explication peuvent être exercés gratuitement.

Une rétribution ne peut être demandée que pour une copie. Cette rétribution ne peut pas être supérieure au prix coûtant, c'est-à-dire le prix du papier, de l'amortissement d'une photocopieuse, de l'encre, ... mais pas les frais de personnel consentis aux fins de sa délivrance.

Pour les autorités administratives fédérales, les tarifs sont fixés dans l'Arrêté Royal du 17 août 2007 fixant le montant de la rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales.

Pourriez-vous m'éclairer sur ma demande concernant la mise à disposition gratuite de ce document ?

En cas d'assurance de la gratuité de transmission, je vous ferai parvenir le formulaire dûment complété ».

1.12. Par un courriel du même jour, le SPF Finances répond :

« L'article 504 du Code des impôts sur les revenus 1992, modifié par l'article 32 de la loi du 25 avril 2014 « adaptant dans la législation fiscale les dénominations des administrations public Fédéral finances » stipule que :

« L'Administration générale de la documentation patrimoniale assure la conservation et la tenue au courant des documents cadastraux suivant les règles fixées par le Roi.

L'Administration générale de la documentation patrimoniale est seule habilitée, selon les règles et tarifs déterminés par le Roi, à établir et à délivrer des extraits ou des copies de cadastraux ».

Eu égard à cette législation, nous ne pouvons vous accorder la gratuité pour la délivrance de croquis ou d'historiques issus de notre documentation ».

1.13. En parallèle, par un courriel du même jour, le SPF Finances répond également, via une adresse e-mail différente :

*« Madame, Monsieur,
Sur base des éléments que vous nous communiquez, voici notre réponse.
Malheureusement, si les données que vous demandez datent de plus de 30 ans les informations ne se trouvent plus dans les bureaux.
Il faut donc contacter les services d'archives mais je ne saurais pas vous donner de contact ».*

1.14. Par un courriel du même jour, la demanderesse répond :

« Faisant suite à votre mail de ce jour, auquel je ne peux répondre puisqu'il est sur une adresse "no-reply", je vous réécris sur votre précédente adresse afin d'y répondre (la capture d'écran est jointe).

Ma demande concerne, en effet, la consultation d'archives de plus de trente ans comme je l'ai déjà écrit précédemment.

J'ai consulté les archives de l'Etat au préalable à ce sujet. Ces derniers sont bien au fait de la procédure et des archives qui sont chez vous. Voici leur réponse ci-dessous et ci-joint le suivi à faire.

En résumé, je souhaite consulter un historique de parcelles et avoir des copies des croquis 207 concernant le bien sis rue Pascal Dubois, 2 - 4540 AMAY (j'ai les numéros de parcelles cadastrales actuelles et anciennes) afin de pouvoir retracer l'histoire du bâtiment dans le cas de son étude en tant qu'historienne de l'art et ce, à titre gratuit en vertu de l'application Directive européenne, transcrite dans la Constitution belge.

Le cas échéant, je m'adresserai à la Commission d'accès aux documents administratifs du Fédéral ».

1.15. En l'absence de réponse à son dernier courriel, la demanderesse sollicite, par un courriel du 16 février 2024, que l'on accuse réception de son envoi.

1.16. Par un courriel du 19 février 2024, le SPF Finances accuse bonne réception de son courriel et indique que la demande a été transmise à leur service juridique.

1.17. Par un courriel du 22 février 2024, le SPF Finances refuse de faire droit à la demande pour les motifs suivants :

« Notre service juridique nous confirme qu'aucune norme nationale ou supranationale n'impose la délivrance d'informations cadastrales à titre gratuit.

En effet, la constitution dispose en son article 32 :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. ».

En ce qui concerne la documentation cadastrale, l'article 504 du Code des impôts sur le revenu (et donc la loi au sens de l'article 32 de la constitution) dispose :

« L'Administration générale de la documentation patrimoniale est seule habilitée, selon les règles et les tarifs déterminés par le Roi, à établir et à délivrer des extraits ou des copies de documents cadastraux. ».

Pris en exécution de cet article, l'Arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités pour la délivrance des extraits cadastraux fixe le prix de l'historique d'une parcelle cadastrale à la somme de 150 €.

Nous vous confirmons donc que ne sommes donc pas autorisés à vous délivrer cet historique gratuitement.

Pour ce qui concerne les géomètres, un accord a été conclu avec la profession, conformément à l'article 50 de l'Arrêté royal susmentionné.

Si l'historique est un produit payant, vous pouvez par contre consulter gratuitement tous les documents d'archives qui ont été transmis aux Archives de l'Etat ».

1.18. Par un courriel du 26 février 2024, la demanderesse introduit une demande de reconsidération auprès du SPF Finances.

1.19. Par un courriel du même jour, la demanderesse 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.

2. Recevabilité de la demande d'avis

La Commission estime que la demande d'avis est recevable dès lors que la demanderesse a envoyé en même temps la demande de reconsidération au SPF Finances et la demande d'avis à la Commission, comme l'exige l'article

8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

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. L'article 8 de la loi du 11 avril 1994 prévoit qu'un demandeur peut adresser une demande d'avis à la Commission lorsqu'il rencontre des « difficultés » pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif.

Dans les travaux préparatoires de la loi, il est précisé que le terme « difficultés » vise ici les problèmes rencontrés avec l'autorité concernée, sans que cela n'aille nécessairement jusqu'au refus (*Doc. Parl. Chambre*, n° 1112/13 – 1992/1993, p. 71).

Or, la Commission constate que le SPF Finances n'a pas refusé l'accès aux documents demandés mais en a conditionné la remise de copies en échange d'une somme conséquente (150 € par document alors que la demande porte sur une dizaine de documents) tout en interdisant la consultation sur place.

Par conséquent, la Commission estime que la demande de reconsidération et d'avis concernent essentiellement les modalités d'accès telles qu'imposées par le SPF Finances.

3.3. L'article 32 de la Constitution garantit au citoyen le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie. L'article 4

de la loi du 11 avril 1994 qui détaille cette disposition de la Constitution, s'énonce comme suit :

« Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale 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 ».

3.4. En l'espèce, la réponse du SPF Finances ne permet pas de comprendre ce qui empêcherait une telle consultation sur place.

3.4.1. Il est établi qu'en 2022, la demanderesse a pu consulter les mêmes documents – et même les prendre gratuitement en photo – dans le Centre Mutations et Evaluation de Namur.

Le SPF Finances informe simplement la demanderesse de ce qui suit :

« Les archives cadastrales sont conservées dans les Centres Mutations & Evaluations (anc. Cadastre). [...] La conservation des archives diffère d'un centre à l'autre. Certains ont transféré plus de documents que d'autres vers les Archives de L'Etat.

Suite à la pandémie et à la difficulté pour certains centres de permettre une conservation et une consultation optimale des archives, les centres et l'administration centrale ont décidé de mettre en place une nouvelle procédure pour l'accès à ces documents. La mise en place de celle-ci a pris un certain temps, ce qui explique que, l'année dernière, vous ayez encore eu accès sans problème à cette documentation sur place.

Malheureusement, depuis fin de l'année 2022 l'accès physique aux archives n'est plus permis. Dès lors, les demandes passent par notre service et sont ensuite renvoyées pour recherche aux différents centres qui nous transmettent les résultats de ladite recherche ».

Or, cette interdiction de consultation sur place ne semble reposer sur aucune base légale – à tout le moins aucune n'est invoquée par le SPF Finances.

3.4.2. Par ailleurs, la justification fondée sur les circonstances de la pandémie, en 2022, est légère et insuffisante.

3.4.3. Il en va de même pour l'argument selon lequel il serait difficile pour certains centres de permettre la conservation et la consultation des archives. En effet, si ces documents avaient été – pour des raisons pratiques – transmis aux archives de l'Etat, ils seraient consultables gratuitement sur place.

En l'espèce, la Commission constate donc que ces documents existent bel et bien dans le Centre Mutations et Evaluations de Liège mais que la consultation gratuite en est refusée pour des raisons insuffisamment justifiées.

3.5. Le SPF Finances se prévaut des conditions fixées par l'arrêté royal du 30 juillet 2018 relatif à la constitution et la mise à jour de la documentation cadastrale et fixant les modalités par la délivrance des extraits cadastraux (ci-après : l'arrêté royal du 30 juillet 2018).

3.5.1. La loi du 11 avril 1994 prévoit, en effet, que :

« Art. 12. La réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi ».

Les travaux préparatoires précisent que cette rétribution a pour seul but d'éviter les abus (*Doc. Parl. Chambre*, n° 1112/13 – 1992/1993, p. 68).

Même si l'arrêté royal du 17 août 2007 fixant le montant de la rétribution due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales prévoit un cadre général en ce qui concerne les rétributions, cet arrêté ne s'oppose pas à des cadres réglementaires plus spécifiques pour autant que ceux-ci soient fixés par le Roi.

Quand le SPF Finances est appelé à délivrer une copie des documents en question, il peut dès lors se baser sur l'arrêté royal du 30 juillet 2018, même dans le cadre d'une demande d'accès introduite en application de la loi du 11 avril 1994.

3.5.2 L'arrêté royal du 30 juillet 2018 prévoit ce qui suit :

« Art. 49. Les rétributions dues pour la délivrance des extraits cadastraux sont déterminées conformément au tableau qui est joint en annexe du présent arrêté ».

Divers	Prix (€)	Prix via MyMinfin (€)
Historique d'une parcelle plan ou patrimoniale sur base des croquis de mutation	150	-

3.6. Toutefois, l'arrêté royal du 30 juillet 2018 n'impose pas (et ne saurait le faire, sauf dans les conditions prévues par ou conformément à la loi du 11 avril 1994, telles que résumées ci-avant dans le § 3.1) la délivrance contre paiement d'une rétribution comme seul moyen d'accès aux documents demandés.

En effet, ce même arrêté royal prévoit également que :

*« Art. 45. § 1^{er}. Les informations sont mises à disposition ou délivrées dans la forme et la langue disponibles.
L'Administration générale de la documentation patrimoniale n'est pas tenue de délivrer les informations dans la forme souhaitée par le demandeur lorsque l'adaptation exige un effort disproportionné qui va au-delà de la simple opération »¹.*

Cela signifie que, sauf s'il est établi qu'autoriser la consultation gratuite sur place des documents demandés va au-delà de la simple opération, il incombe au SPF Finances d'accepter les modalités souhaitées par la demanderesse.

3.6. Le rapport au Roi relatif à l'arrêté royal du 30 juillet 2018 précité précise bien que, lors de la rédaction du Titre III (qui contient les articles 35 à 51), il a été tenu compte de l'application combinée des règles et des principes en vigueur, tels que fixés, entre autres, par la loi du 11 avril 1994.

¹ La Commission souligne.

Conditionner l'accès à la documentation demandée au paiement d'une somme de près de 1.500 €, pour la totalité des documents demandés, sans offrir une quelconque alternative et sans justifier correctement l'impossibilité d'en permettre la consultation sur place revient, dans les faits, à en empêcher l'accès sans motivation suffisante.

3.7. Par conséquent, dans la mesure où le SPF Finances n'invoque aucun motif d'exception afin de refuser l'accès, sous forme de consultation, aux documents sollicités, motif dont l'application *in casu* serait motivée de manière suffisamment concrète, il est tenu de divulguer les documents administratifs demandés.

Bruxelles, le 14 mars 2024.

Stefan Jochems
Secrétaire

L. DONNAY
Président