



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

24 AVRIL 1990

PROPOSITION DE DECRET

VISANT A ASSURER LA LIBERTE D'ACCES
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS
DEPOSEE PAR M. GOL ET CONSORTS

DEVELOPPEMENTS

A l'époque où de nombreux pays parviennent ou reviennent à la démocratie, en tentant de rendre aux citoyens les droits qui sont les leurs et notamment celui de contrôler les autorités qui les dirigent, force est de constater que, chez nous, l'attitude de l'administration à l'égard des administrés n'est pas toujours celle que l'on pourrait légitimement espérer. Les administrations publiques optent en effet très souvent pour la non-communication des actes qu'elles prennent et dont la loi n'exige pas la publicité. On peut le regretter car la confidentialité conduit bien souvent à ce que certaines personnes soient informées à l'exclusion des autres. C'est alors que la discrétion mène à l'indiscrétion, la confidentialité à l'inégalité et le secret à une perte de confiance du citoyen dans les institutions.

Dans certains pays, les pouvoirs publics, conscients de la nécessité de permettre aux administrés de prendre connaissance non seulement des dossiers les concernant mais également des dossiers d'intérêt général, ont légiféré en cette matière. C'est notamment le cas en France depuis la loi du 17 juillet 1978, aux Etats-Unis depuis la loi fédérale de 1966 modifiée en 1974, par laquelle la règle générale de publicité des actes de l'administration est reconnue. C'est le cas enfin de la Suède qui en 1982 a voté une loi tendant à renforcer le principe du libre accès aux documents officiels.

En Belgique, en dépit de certaines initiatives parlementaires, on peut constater que rien n'a été fait jusqu'à présent. La présente proposition a donc pour objet de battre en brèche cette coutume de l'administration de retenir actes et documents par devers elle, coutume parfois surnommée par les auteurs « manie du secret ».

On peut en effet lire dans l'avis n° 378 de la commission d'accès aux documents administratifs française que « sont souvent opposées les exigences du secret que l'administration considère comme l'une des conditions nécessaires à son bon fonctionnement. Cependant, rien, au plan juridique comme au plan des principes, ne justifie réellement le secret ». Elle fait également remarquer que l'argument tiré de ce que « le secret permet aux pouvoirs publics de se mettre à l'abri des pressions préventives doit être nuancé puisque sa mission d'arbitrage impose à l'administration de se mettre à l'écoute des différents groupes d'intérêt; il vaut mieux en effet renoncer à un projet que d'avoir à remettre en cause *a posteriori* la décision prise ».

Nous nous sommes inspirés pour la rédaction de la présente proposition, de la loi française du 17 juillet 1978 et des diverses initiatives parlementaires belges. On peut donc espérer que le texte que nous proposons pourra faire l'objet d'un large consensus. Ce texte présente par ailleurs certaines spécificités comme par exemple le champ d'application que nous avons voulu le plus large qui soit.

— Le plus large, tout d'abord, du point de vue de ce qu'il faut entendre par administration. Nous entendons en effet viser les organismes de droit privé qui sont des émanations des pouvoirs publics et également les cabinets ministériels.

— Champ d'application large, ensuite, puisque seront visés tous les types de documents quels qu'ils soient; avis, statistiques, rapports, circulaires, à l'exception de la correspondance personnelle et des documents qui ne sont que des ébauches et n'entrent pas comme tels dans le cadre d'un processus décisionnel.

— Champ d'application le plus large, enfin, car notre intention est de déposer la présente proposition avec le concours des collègues dans toutes les assemblées législatives.

Seront visées de la sorte toutes les administrations du Royaume tout en respectant les observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 31 octobre 1984 (109/2 — 1981-1982). On peut y lire en effet que « Dans la mesure où la garantie d'un droit fondamental et les limitations qui peuvent y être apportées, intéressent des matières dans lesquelles les Communautés et les Régions sont compétentes, la loi ordinaire ne peut, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, édicter des règles qui conditionneraient l'exercice par les Communautés et les Régions, des compétences qui leur appartiennent en vertu de la Constitution elle-même ou en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le législateur ne peut, en effet, s'immiscer dans l'exercice de ces compétences pour quelque motif que ce soit ». Ceci implique, en l'absence de révision constitutionnelle, la nécessité de légiférer à la fois sur le plan national, régional et communautaire.

Nous avons également voulu dans la présente proposition éviter à tout prix la mise en place de commissions administratives et l'instauration d'obligations coûteuses à charge des pouvoirs publics. Notre proposition a pour but de changer les mentalités en donnant une base

légale indiscutable à la liberté d'accès aux documents administratifs. Là est son but, là est aussi la limite que nous entendons fixer.

En cas de refus de l'administration de communiquer un acte, le Conseil d'Etat sera compétent. Reste cependant le problème du délai, souvent très long pour qu'une décision soit rendue par la juridiction administrative suprême. Ce problème est capital puisqu'en général, l'obligation faite à l'administration de rendre public un acte administratif n'aura d'intérêt que dans la mesure où l'administré peut l'obtenir rapidement. Il conviendrait donc de prévoir, en la matière, une procédure en référé au Conseil d'Etat. Dans d'autres matières, la nécessité de permettre au juge administratif de statuer très rapidement est d'ailleurs reconnue et bon nombre d'auteurs y sont favorables (voyez à cet égard P. Lewalle: Le contentieux administratif). Nous déposerons à la Chambre des représentants une proposition de loi allant dans ce sens.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article, axe principal de notre proposition, tend à affirmer dans son § 1^{er} le droit général qu'ont les administrés de consulter les documents administratifs. Seules les restrictions explicites formulées dans des lois particulières et aux articles 3 et 4 de notre proposition peuvent être opposées par l'administration. Ce paragraphe vise donc à renverser *a priori* de non-communicabilité. Sous réserve des dispositions contenues dans les lois particulières, ce paragraphe vise également les données enregistrées sur support informatique.

Le § 2 détermine le sens qu'il faut entendre par administration. Sont notamment couverts par la définition les cabinets ministériels et les organismes de droit privé qui sont des émanations des pouvoirs publics. Pour les premiers, encore faut-il que le document visé soit de nature administrative. Pour les seconds, on se référera pour en déterminer les limites à la notion d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Article 2

Cet article fixe le mode d'accès aux documents administratifs. La procédure permet tant à l'administration qu'à l'administré de se ménager les preuves nécessaires en cas de litige. L'administration peut réclamer lorsqu'elle fait

suite à une demande, une indemnité couvrant les frais qu'elle aura exposés.

Article 3

L'article 3 fixe limitativement les exceptions que l'administration peut invoquer. Il est évidemment impensable de ne pas prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, mais il convient de ne pas rendre lettre morte le principe général de publicité, affirmé à l'article 1^{er}. D'où la nécessité d'une énumération stricte des documents couverts par le secret.

Article 4

Cet article apparaît comme le nécessaire contrepoids au principe du droit de chaque administré de compulsier des documents administratifs dans lesquels des informations de toutes sortes peuvent être consignées. Cette liberté ne peut exister aux dépens de la vie privée d'autrui. Les documents nominatifs dont la définition est donnée à l'article 3 sont ainsi frappés d'une non-communicabilité relative: seul l'intéressé pourra les consulter. La solution adoptée concernant les dossiers médicaux rejoint l'usage établi par la déontologie médicale. Le dossier médical sera donc consulté uniquement par un médecin que l'administré désigne.

Article 5

L'administré à qui l'administration aura opposé un refus qu'il estime non fondé pourra saisir le Conseil d'Etat. Celui-ci sera alors compétent pour annuler la décision de l'autorité administrative. La compétence du Conseil d'Etat à cet égard paraît s'imposer d'elle-même et est d'autant plus indiquée dès lors que le problème de la définition de la notion d'autorité administrative pourra être résolu conformément à la jurisprudence de la juridiction administrative suprême en la matière.

Article 6

Les documents classés parmi les Archives du royaume faisant l'objet d'une loi particulière, il convenait de prévoir une disposition les soumettant à l'application de la présente proposition. La réserve contenue à l'article 1^{er}, § 1^{er}, aurait en effet abouti à la solution contraire. Ainsi donc, les documents archivés seront considérés comme des documents ordinaires du point de vue de leur publicité.

Article 7

Cet article fixe l'entrée en vigueur de la présente proposition à six mois à partir de la publication au *Moniteur belge*. Le délai permettra aux administrations de s'adapter aux nouvelles exigences portées par la présente proposition de décret.

J. GOL.

PROPOSITION DE DECRET

VISANT A ASSURER LA LIBERTE D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Article 1^{er}

§ 1^{er}. Sous réserve des articles 3 et 4 du présent décret et sans préjudice des dispositions contenues dans les lois particulières, tout administré, personne morale ou physique a le droit d'accéder librement à tout document, quelle que soit sa forme, élaboré par ou pour une autorité administrative.

§ 2. Il y a lieu d'entendre, pour l'application du présent décret, par autorité administrative, les administrations de la Communauté, des provinces et des communes, les cabinets ministériels, les établissements publics et les organismes de droit privé qui sont des émanations des pouvoirs publics.

Art. 2

§ 1^{er}. Le droit de prendre connaissance s'exerce par consultation gratuite sur place ou par délivrance d'une copie. Les frais de reproduction et de port ne peuvent en aucun cas dépasser les frais exposés par l'autorité administrative.

§ 2. La demande est introduite par lettre recommandée à la poste auprès de l'autorité administrative détentrice des documents.

§ 3. L'autorité administrative a un mois pour répondre à la demande. Le refus éventuel est signifié par écrit au demandeur. Le refus est motivé. Le silence de l'administration à l'expiration du délai fixé est réputé constituer un refus susceptible de recours.

Art. 3

Les autorités administratives visées à l'article premier peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document lorsque :

1) cette publicité porte atteinte au secret des délibérations des Exécutifs et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif;

2) cette publicité porte atteinte au secret de la défense nationale ou de la sûreté;

3) cette publicité a pour effet de mettre en péril la politique monétaire et de crédit ainsi

que les intérêts économiques et financiers du pays;

4) l'information demandée concerne des données ayant trait aux opérations commerciales, à l'exploitation ou à la fabrication et qui ont été communiquées à titre confidentiel à l'administration;

5) la demande porte sur de la correspondance, c'est-à-dire, des documents informels présentant un caractère personnel vis-à-vis du destinataire et n'entrant pas dans le cadre d'un processus décisionnel engagé;

6) sous réserve de l'article suivant, il s'agit d'un document nominatif. Sont considérés comme documents nominatifs les documents portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

Art. 4

§ 1^{er}. Les personnes qui le demandent ont le droit de consulter les documents administratifs les concernant, sauf lorsqu'un des motifs d'exception prévu à l'article précédent peut être invoqué. La personne concernée a le droit d'exiger le retrait ou la modification de toute information inexacte.

§ 2. Les informations de nature médicale ne sont communiquées qu'à un médecin désigné par l'intéressé.

§ 3. Lorsqu'un document concerne plusieurs personnes, celui qui a fait la demande a le droit d'obtenir copie du passage le concernant. Lorsqu'il n'est pas possible de supprimer ou d'occulter les informations concernant les tiers, la demande est rejetée. Plusieurs personnes concernées par un document administratif nominatif peuvent cependant introduire une demande conjointe.

Art. 5

Les articles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat relatifs aux recours en annulation sont applicables aux contestations pouvant résulter de l'application du présent décret.

Art. 6

Les dispositions du présent décret sont applicables aux documents classés parmi les archives des pouvoirs publics.

Art. 7

Le présent décret entre en vigueur six mois après sa publication au *Moniteur belge*.

J. GOL.
Ph. MONFILS.
W. DRAPS.