

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2006-2007

---

27 FÉVRIER 2007

---

PROJET DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE  
L'ADMINISTRATION

---

## TABLE DES MATIÈRES

EXPOSÉ DES MOTIFS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	4
PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION	5
AVANT-PROJET DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION	6
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT	7

## EXPOSÉ DES MOTIFS

---

L'article 32 de la Constitution dispose que « 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 fixée à l'article 134 ».

Au niveau fédéral, en application de cette disposition, le Parlement a voté la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Le Parlement de la Communauté française a adopté dès le 22 décembre 1994 un décret ayant le même objet.

Cette volonté d'ériger la publicité de l'administration en droit fondamental a été concrétisée par la mise en place effective de la Commission d'accès aux documents administratifs, créée par l'article 8 du décret précité et dont les modalités de fonctionnement sont réglées par l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relative à la publicité de l'administration.

En vertu de l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994 et de l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 portant exécution du décret du 22 décembre 1994 relative à la publicité de l'administration, toute personne qui rencontre des difficultés pour consulter un document administratif ou en obtenir la correction peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (dite CADA).

La Commission est compétente pour les demandes de consultation, de copie ou de rectification des actes administratifs émanant des autorités administratives qui relèvent de la Communauté française.

Conformément à l'article 8, § 3, dudit décret, la Commission remet chaque année un rapport sur l'application générale du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration dans lequel elle communique toute suggestion relative à son application et toute proposition relative à sa modification éventuelle. Le projet de décret dont question ci-après concrétise les suggestions de la Commission.

Le 22 novembre 2006, le Conseil d'Etat, section législation, a remis un avis, n° 41.551/2 sur l'avant-projet de décret. Toutes les observations d'ordre formel ont été suivies.

Votre assemblée est dès lors invitée à adopter

les dispositions modificatives suivantes.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

---

### Article 1er

Cet article vise à modifier la fréquence annuelle des réunions.

La fréquence des réunions de la Commission est liée au nombre de demandes introduites.

Toutefois, s'il n'y a aucune demande introduite, il y a lieu de prévoir que la Commission se réunisse au moins deux fois par an.

Cette disposition modifie l'alinéa 8 du paragraphe 1er de l'article 8 qui prévoit que la Commission se réunit au moins une fois par mois.

En effet, il ne convient pas de contraindre la Commission à se réunir inutilement à une telle fréquence.

Par ailleurs, cet article permet de limiter les coûts de fonctionnement de la Commission.

### Art. 2

Cet article modifie le délai de trente jours à dater de la demande dans lequel la Commission doit communiquer son avis au demandeur et à l'autorité administrative concernée.

La Commission constate que ce délai est trop court. En effet, dans de nombreux cas, des informations complémentaires doivent être sollicitées soit à l'autorité administrative soit au demandeur.

La Commission perd parfois des jours précieux au départ du dossier, ce qui peut engendrer du retard au final.

Par ailleurs, lorsque des demandes ont lieu durant les vacances annuelles, il est difficile de réunir les membres en nombre suffisant afin d'atteindre le quorum de présence requis.

Il est donc proposé de suivre la suggestion de la Commission et de prolonger le délai.

### Art. 3

Cette disposition est la conséquence de la modification du délai prévu à l'article précédent.

Elle prévoit, par ailleurs, que l'autorité administrative doit communiquer sa décision définitive tant au demandeur qu'à la Commission.

Actuellement, l'autorité administrative n'est pas tenue d'informer la Commission sur la suite qu'elle a réservé à l'avis rendu par celle-ci.

## PROJET DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION

---

Le Gouvernement de La Communauté française,

*Le Ministre de la Fonction publique et des Sports,*

Sur la proposition du Ministre de la Fonction publique et des Sports,

**Claude EERDEKENS**

Après délibération,

### ARRETE :

Le Ministre de la Fonction publique et des Sports est chargé de présenter au Conseil d'Etat puis au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

#### Article 1er

L'article 8, §1er, alinéa 8 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration est remplacée par la disposition suivante :

« La Commission se réunit au moins deux fois par an ».

#### Art. 2

A l'article 8, §2, l'alinéa 3 du même décret, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Les termes « dans les trente jours de la demande » sont remplacés par les termes « dans les deux mois de la réception de la demande ».
- 2° Les termes « Ce délai ne court pas pendant les mois de juillet et août. » sont insérés entre les termes : « (...) dans les trente jours de la demande. » et « En cas d'absence de communication dans le délai (...) . »

#### Art. 3

A l'article 8, §2, alinéa 4 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

- 1° Les termes « trente jours » sont remplacés par les termes « deux mois » ;
- 2° Les termes « l'autorité communique sa décision » sont remplacés par les termes « l'autorité administrative communique sa décision définitive au demandeur et à la Commission ».

Bruxelles, le 9 février 2007.

Par le Gouvernement de la Communauté française,

## AVANT-PROJET DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION

---

Le Gouvernement de La Communauté française,

Sur la proposition du Ministre de la Fonction publique et des Sports,

Après délibération,

### ARRETE :

Le Ministre de la Fonction publique et des Sports est chargé de présenter au Conseil d'Etat puis au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit :

#### Article 1er

L'article 8, § 1er, alinéa 8 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration est remplacée par la disposition suivante : « La Commission se réunit au moins deux fois par an ».

#### Art. 2

A l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 8, les termes « dans les trente jours de la demande » sont remplacés par les termes « dans les deux mois de la réception de la demande ».

#### Art. 3

A l'alinéa 4 du paragraphe 2 de l'article 8, les termes « l'autorité communique sa décision » sont remplacés par les termes « l'autorité administrative communique sa décision définitive au demandeur et à la Commission ».

#### Art. 4

Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Bruxelles, le

Par le Gouvernement de la Communauté française,

*Le Ministre de la Fonction publique et des Sports,*

**Claude EERDEKENS**

## AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

---

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.551/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Fonction publique et des Sports de la Communauté française, le 25 octobre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration", a donné le 22 novembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet de décret appelle les observations ci-après.

1. Le présent avant-projet de décret vise à modifier le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, qui a été adopté en application de l'article 32 de la Constitution, selon lequel :

"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."

La Cour d'arbitrage a rappelé dans deux arrêts <sup>(1)</sup> ce qui suit :

"En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation <sup>(2)</sup>."

Le décret du 22 décembre 1994, précité, prévoit notamment que toute personne peut consulter sur place tout document administratif (article 3), que la demande de consultation ou de copie est adressée par écrit à l'autorité administrative (article 4), que, dans les cas énumérés par le décret, l'autorité administrative peut ou doit rejeter la demande (article 6) et que la Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis sur les demandes formulées par toute personne qui rencontre des difficultés pour consulter un document administratif (article 8).

---

(1) Arrêts C.A. n° 17/97 du 25 mars 1997 (considérants B.2.1. et B.2.2.) et n° 150/2004 du 15 septembre 2004 (considérant B.3.2.)

(2) Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9.

Les paragraphes 1er et 2 de l'article 8 du décret du 22 décembre 1994, précité - dont la rédaction est analogue à celle de l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration - disposent que la Commission se réunit au moins une fois par mois, que les avis sont rendus dans les trente jours de la demande et que l'avis est négligé en cas d'absence de communication dans le délai prescrit.

2. L'article 1<sup>er</sup> de l'avant-projet de décret prévoit que "la Commission se réunit au moins deux fois par an" au lieu de se réunir au moins une fois par mois et l'article 2 de l'avant-projet de décret porte le délai de trente jours à "deux mois de la réception de la demande".

Quant aux suites de la procédure, qui reste inchangée sur le fond, l'article 8, § 2, alinéa 4, du décret du 22 décembre 1994, précité, tel que modifié par l'article 3 de l'avant-projet de décret, énonce :

"Dans les quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement des trente jours (lire : deux mois <sup>(3)</sup>) dans lesquels l'avis doit être transmis, l'autorité administrative communique sa décision définitive au demandeur et à la Commission. L'absence de communication dans le délai équivaut à un rejet. La décision définitive de l'autorité administrative est susceptible de recours devant le Conseil d'État. Le cas échéant, l'avis de la Commission est joint au dossier." <sup>(4)</sup>

Selon la note au Gouvernement,

"Le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, qui vise à rencontrer l'obligation constitutionnelle de publicité des actes administratifs (art. 32), institue la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).

Conformément à l'article 8, § 3, dudit décret, la Commission remet chaque année un rapport. Celui-ci vise à évaluer l'application générale du décret précité. La Commission peut y communiquer toute proposition visant éventuellement à modifier ledit décret.

Dans son rapport annuel pour l'année 2005, la CADA a fait part d'un certain nombre de considérations visant à améliorer son fonctionnement.

---

(3) À la suite de la modification du délai par l'article 2 de l'avant-projet de décret.

(4) À ce jour, un seul arrêt (l'arrêt n° 72.863 du 31 mars 1998) a été rendu par la section d'administration du Conseil d'État sur base de cette disposition.

Le présent avant-projet de décret vise dès lors à modifier le décret du 22 décembre 1994 en vue de donner une suite favorable à ces considérations.

Il prévoit (...) de prolonger le délai de trente jours à dater de la demande dans lequel la Commission doit communiquer son avis au demandeur et à l'autorité administrative concernée.

En effet, la Commission constate que ce délai est trop court. Dans de nombreux cas, des informations complémentaires doivent être sollicitées, soit à l'autorité administrative, soit au demandeur, ce qui engendre des retards.

(...) pour éviter de contraindre la CADA à se réunir - souvent de façon inutile - à la fréquence d'une fois par mois prévue par l'article 8 du décret précité, le système suivant est proposé : la fréquence des réunions de la Commission est liée au nombre de demandes introduites ; toutefois, s'il n'y a aucune demande introduite il y a lieu de prévoir que la Commission se réunisse au moins deux fois par an." (5)

Il ressort également du rapport annuel de la Commission d'accès aux documents administratifs pour l'année 2005, que, depuis l'année 2000, la procédure mise en place par l'article 8, § 2, du décret du 22 décembre 1994, précité, n'a été appliquée que deux fois par an en moyenne (6 demandes sur la période 2000 à 2005) <sup>(6)</sup>.

### 3. Selon le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet,

"(...) lorsque des demandes ont lieu durant les vacances annuelles, il est difficile de réunir les membres en nombre suffisant afin d'atteindre le quorum de présence requis".

Outre le fait que la notion de "vacances annuelles" n'est pas précisée dans ce commentaire, il y a lieu de considérer que la modification projetée, qui consiste à prolonger le délai de communication de l'avis de trente jours à deux mois, ne répond pas à la préoccupation <sup>de</sup> l'auteur du texte. Il conviendrait de préciser dans la disposition elle-même que le délai ne court pas pendant les mois de juillet et août.

---

(5) Le commentaire des articles précise en outre :

"La Commission perd parfois des jours précieux au départ du dossier, ce qui peut engendrer du retard au final.

Par ailleurs, lorsque des demandes ont lieu durant les vacances annuelles, il est difficile de réunir les membres en nombre suffisant afin d'atteindre le quorum de présence requis."

(6) Pour 23 demandes sur la période 1995 à 1999.

4. Plutôt que de modifier le décret du 22 décembre 1994, précité, pour allonger les délais de la procédure, une autre solution pourrait consister à transformer la mission consultative de la commission en instance de recours <sup>(7)</sup>.

5. La rédaction de l'avant-projet de décret est défectueuse. Ainsi, la phrase liminaire de l'article 1<sup>er</sup> est en défaut d'identifier le décret dont l'article 8, § 1<sup>er</sup>, alinéa 8 est modifié. Mention doit être faite de sa date et de son intitulé complet.

De même, aux articles 2 et 3 de l'avant-projet, il y a lieu d'insérer, selon les règles de la légistique <sup>(8)</sup> les mots "du même décret".

6. Compte tenu de la modification apportée à l'article 8, § 2, alinéa 3 du décret du 22 décembre 1994, précité, par l'article 2 de l'avant-projet, il y a lieu de subdiviser l'article 3 de l'avant-projet qui modifie l'article 8, § 2, alinéa 4, du même décret, en 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> afin d'y ajouter la même modification, à savoir celle du délai de deux mois au lieu de trente jours.

7. Il résulte de l'article 4 de l'avant-projet que le décret entre en vigueur immédiatement, le jour de sa publication au Moniteur belge.

Le commentaire de la disposition est vain.

---

(7) Les articles 22 et suivants du décret de la Communauté flamande du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration ont institué une procédure de recours devant une instance de recours qui prend une décision dans un délai de trente jours, éventuellement prolongé à quarante-cinq jours. Cette instance de recours peut donc (contrairement à la Commission d'accès aux documents administratifs) elle-même autoriser la divulgation d'un document administratif et, si l'instance administrative n'exécute pas la décision dans le délai prescrit, l'instance de recours exécute elle-même sa décision dans les meilleurs délais.

(8) Légistique formelle - Recommandations et formules (<http://www.raadvstconsetat.be>).

KV

41.551/2

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé à dix jours par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

-----

AW

41.551/2

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, JAUMOTTE,	conseillers d'État, J.

Madame	B. VIGNERON,	greffier.
--------	--------------	-----------

Le rapport a été présenté par M. R. WIMMER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS