

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2017-2018

7 MAI 2018

PROPOSITION DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA
PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION AFIN DE RENFORCER LE RÔLE DE
LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE
LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

DÉPOSÉE PAR **M. STÉPHANE HAZÉE ET MME BARBARA TRACHTE.**

RÉSUMÉ

La présente proposition de décret vise à franchir une étape supplémentaire vers davantage de transparence administrative en transformant la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française en une instance de recours, investie d'un pouvoir de réformation en matière de publicité de l'administration, contribuant de la sorte à accroître l'efficacité du droit d'accès aux documents administratifs.

TABLE DES MATIÈRES

DÉVELOPPEMENTS	3
COMMENTAIRE DES ARTICLES	5
PROPOSITION DE DÉCRET MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION AFIN DE RENFORCER LE RÔLE DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE	7

DÉVELOPPEMENTS

L'article 32 de la Constitution garantit à chacun « le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie ». Il s'agit d'un droit fondamental, qui permet d'assurer la transparence et un contrôle démocratique de l'action administrative. Il revient à chaque législateur de mettre en œuvre ce droit.

La présente proposition de décret vise à franchir une étape supplémentaire vers davantage de transparence administrative en renforçant le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française, ci-après dénommée « la Commission », en matière de publicité de l'administration. Ce saut qualitatif apparaît indispensable pour renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

A l'heure actuelle, le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, ci-après dénommé « le décret », prévoit que la décision de rejet d'une demande de consultation ou de rectification d'un document administratif peut faire l'objet d'un recours administratif dit « gracieux » (art. 8, §2), c'est-à-dire porté devant l'auteur même de la décision de rejet attaquée. Lors de l'introduction de pareil recours, le demandeur doit saisir la Commission, qui intervient alors en sa qualité d'organe consultatif. Après reconsidération de sa décision, l'autorité administrative peut procéder au retrait de celle-ci, dans le respect de la théorie du retrait d'actes ou au contraire persévérer dans son attitude de rejet, alors même que la Commission lui aurait suggéré l'attitude contraire.

Le recours gracieux existe à l'égard de n'importe quel acte administratif : le destinataire d'un acte administratif peut toujours demander à son auteur de reconsidérer sa décision, même en l'absence de disposition spécifique. Les articles 8 et suivants du décret, tels qu'ils sont actuellement en vigueur, en organisant ce recours, ont pour effet de rendre le dit recours contraignant : un recours organisé doit nécessairement être exercé avant que le Conseil d'État ne puisse être saisi.

Cette même Commission a été érigée en instance de recours en matière de réutilisation des documents administratifs. Le législateur décretaal a volontairement traité dans des textes distincts la question de la réutilisation et celle de l'accès aux documents administratifs. Cela s'explique par le fait que bien que ces questions soient étroitement liées (l'exploitation d'une information supposant nécessairement son accès), l'exploitation va sensi-

blement plus loin et répond à une logique plus économique. Quoi qu'il en soit, lorsqu'un organisme du secteur public relevant des compétences de la Communauté française refuse de faire droit à une demande de réutilisation d'un document administratif, la Commission peut être saisie d'un recours contre cette décision de rejet (décret conjoint du 12 juillet 2017 (art. 9, §1er, 2°), *M.B.*, 07 août 2017, p. 77932).

Il en résulte que la Commission a un caractère hybride : elle est tantôt une instance consultative, en l'occurrence lorsqu'elle se prononce en matière d'accès aux documents administratifs, tantôt une instance de recours, en l'occurrence lorsqu'elle se prononce en matière de réutilisation des documents administratifs. Toutefois, force est de constater qu'il n'y a pas de différence s'agissant de la procédure, de la manière de siéger et de travailler de la Commission selon qu'elle agit à un titre plutôt qu'à un autre(1). La différence réside dans la portée de ses conclusions.

La présente proposition entend harmoniser les choses, à l'instar de ce qui a été fait en Région flamande(2). En effet, il existe pour le Nord du pays une instance de recours, composée de deux sections respectivement compétentes en matière d'accès et de réutilisation des documents administratifs, toutes deux investies d'un pouvoir décisionnel(3).

Dans ce cadre, la présente proposition de décret transforme la Commission en une Commission de recours en matière d'accès aux documents administratifs, dotée d'un véritable pouvoir de réformation. Elle disposera d'un pouvoir d'appréciation autonome en la matière, et sera *in fine* chargée de prendre une décision qui se substituera à celle de l'autorité initialement saisie.

La présente proposition organise la procédure de recours qui pourra être mise en œuvre devant la Commission contre les décisions de rejet des autorités administratives saisies d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.

Ce recours présente deux avantages non négligeables :

- la Commission a le pouvoir de procéder elle-même à la communication ou à la rectification des documents administratifs sollicités ;

(1) P. DEBROUX, J.-B. LEVAUX et V. MICHIELS, « Les voies de recours », *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 236.

(2) Voy. les articles 22 et suivants du décret du 26 mars 2004, *M.B.*, 1er juillet 2004, p. 53378.

(3) Voy. l'arrêté du Gouvernement flamand portant création de l'instance de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation d'informations du secteur public.

— le recours exercé devant la Commission est gratuit, à l'inverse d'une action juridictionnelle.

Compte tenu de cette nouvelle mission, la Commission sera désormais dénommée Commission de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation d'informations du secteur public.

Cette solution est celle qui prévaut en matière d'informations environnementales. Or il est avéré que la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement de la Région wallonne (CRAIE) depuis sa création en 1993(4), est un élément essentiel de la concrétisation et de l'efficacité du droit d'accès à l'information environnementale, comme en témoigne son abondante jurisprudence(5).

Il va de soi que la Commission sera uniquement compétente pour se prononcer contre les décisions des autorités de la Communauté française, mais ne sera pas compétente pour se prononcer contre les décisions des autorités relevant d'autres niveaux de pouvoirs, même si fondées sur les exceptions prévues par la réglementation de la Communauté française.

Les auteurs de la présente proposition soulignent que la Commission est une autorité administrative, et que ses décisions sont des actes administratifs susceptibles de recours devant le Conseil d'État.

(4) Décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement et mis en œuvre par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1993, *M.B.*, 7 juillet 1993, p. 16093.

(5) M. DELNOY et R. SMAL, «La publicité de l'administration en matière environnementale», *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 266.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Dans un souci de clarté et de lisibilité, cette disposition introduit un nouveau chapitre au sein du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, ayant pour objet les recours en réformation contre les décisions de rejet des autorités administratives saisies d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.

Cet article n'appelle pas davantage de commentaire.

Art. 2

Cet article n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 3

Cet article identifie l'autorité investie du pouvoir de statuer sur recours, à savoir la Commission de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation d'informations du secteur public (autrefois dénommée Commission d'accès aux documents administratifs), ainsi que les décisions susceptibles de faire l'objet du recours en cause, à savoir les décisions de rejet de l'autorité saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif, ci après dénommée l'autorité concernée. Cela est également vrai à l'égard des décisions implicites de rejet, ce qui est le cas lorsque l'autorité saisie ne se prononce pas endéans le délai prescrit respectivement par les articles 6 (§5) et 7 (al. 2) du même décret.

Le paragraphe 3 de l'article 3 est remanié de manière à prévoir que le rapport annuel que transmet la Commission au Gouvernement porte désormais sur les recours dont elle a été saisie et la manière dont les dispositions en matière de publicité ont été appliquées par les autorités publiques. La Commission conserve sa faculté de proposer toute suggestion utile en vue d'améliorer la législation en vigueur.

Le rapport de la Commission est ensuite transmis au Parlement de la Communauté française.

Art. 4

Cet article identifie les titulaires du droit de recours, à savoir toute personne qui a introduit une demande de consultation, de communication ou de rectification auprès de l'autorité compétente et qui n'a pas obtenu satisfaction. Le demandeur saisit la Commission par requête qui doit contenir

certaines mentions précisées dans le décret, notifiée par lettre recommandée.

Cette disposition précise également le délai endéans lequel le recours peut être introduit, ainsi que le moment à compter duquel celui-ci commence à courir.

Cette disposition prévoit deux modalités de publicité du recours : d'une part, un enregistrement au sein d'un registre *ad hoc* mentionnant la date à laquelle le recours a été introduit, d'autre part, la notification du recours par lettre recommandée à l'autorité administrative concernée.

Art. 5

Cette disposition prévoit l'obligation pour l'autorité concernée de communiquer une copie du document administratif objet de la demande, ainsi que tout autre élément qui a motivé sa décision, et lui offre la possibilité d'y joindre une note d'observation.

Art. 6

Cette disposition prévoit la possibilité pour les parties de demander à être entendues.

La Commission peut décider d'entendre les parties d'office.

Art. 7

Cet article fixe le délai endéans lequel la Commission doit statuer sur le recours, ainsi que le point de départ de ce délai. La Commission procède à l'examen de tous les éléments de la décision attaquée.

Il est également prévu que la Commission doit porter sa décision à la connaissance de chacune des parties par lettre recommandée.

Si la Commission autorise la consultation, la communication, la rectification, l'autorité qui a le document en sa possession ou qui l'a déposé dans une archive dispose d'un délai de quarante jours pour s'exécuter, à compter de la réception de la décision.

Si au terme de ce délai, elle ne s'est pas exécutée, la Commission exécute d'office sa décision, c'est-à-dire procède à la consultation, la communication ou à la rectification en cause.

Art. 8

Cette disposition garantit l'indépendance de la Commission.

Art. 9

Dans un souci de clarté et de lisibilité, cette disposition introduit un nouveau chapitre V. qui comporte des dispositions diverses. Cet article n'appelle pas davantage de commentaire.

Art. 10

Cette disposition soumet la Commission à une obligation de publicité : celle-ci doit publier diverses informations sur son site internet de manière à offrir aux citoyens un panel minimal d'informations relatives aux voies de recours qui s'offrent à eux lorsqu'ils souhaitent accéder ou solliciter la rectification d'un document administratif.

La Commission publie également ses décisions sur son site, après avoir anonymisé les noms des requérants.

Art. 11

Les articles 9, 10 et 11 du décret sont déplacés dans le chapitre III relatif au droit de consultation.

PROPOSITION DE DÉCRET

MODIFIANT LE DÉCRET DU 22 DÉCEMBRE 1994 RELATIF À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION AFIN DE RENFORCER LE RÔLE DE LA COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Article premier

Il est introduit après l'article 7 du décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration, un Chapitre IV intitulé « Chapitre IV. Recours ».

Art. 2

Dans la première phrase du paragraphe 1er de l'article 8, il est ajouté après les mots « une Commission d'accès aux documents administratifs », les mots « et de recours ».

Art. 3

Les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 du même décret sont remplacés par ce qui suit :

« §2 La Commission de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation d'informations du secteur public, ci-après dénommée la Commission, connaît des recours introduits contre les décisions de rejet, même implicites, de l'autorité administrative compétente saisie d'une demande de consultation, de communication ou de rectification d'un document administratif.

§3. Chaque année et au plus tard le 31 janvier, la Commission fournit au Gouvernement un rapport annuel portant sur les recours qui ont été introduits ainsi que sur l'application générale des dispositions relatives à la publicité de l'administration au cours de l'année civile précédente. Elle lui soumet toute suggestion relative à son application et toute proposition relative à sa modification éventuelle.

Le Gouvernement transmet ce rapport au Parlement de la Communauté française.».

Art. 4

Dans le même décret, un article 8/1 est ajouté et libellé comme suit :

« Art. 8/1

Le recours devant la Commission peut être introduit par tout demandeur n'ayant pas obtenu satisfaction auprès de l'autorité compétente par requête adressée au secrétariat de la Commission par lettre recommandée dans un délai de trente jours, qui en fonction du cas prend effet :

— le lendemain de l'expiration du délai visé à l'article 6, §5.

La requête énonce l'identité et le domicile du requérant, l'identité et le siège de l'autorité publique auteur de la décision de rejet, l'objet exact de la demande ainsi que les moyens du recours. Le requérant joint également la décision de rejet attaquée.

Lorsque la Commission reçoit un recours, son secrétariat le note immédiatement dans un registre, avec mention de la date de réception.

Le secrétariat de la Commission adresse sans délai et par lettre recommandée une copie du recours introduit auprès d'elle à l'autorité concernée.

Art. 5

Dans le même décret, un article 8/2 est ajouté et libellé comme suit :

« Art. 8/2

L'autorité administrative concernée transmet au secrétaire de la Commission copie du document objet de la demande du requérant dans les quinze jours de la demande, ainsi que tout autre élément de droit ou de fait, document ou renseignement ayant motivé sa décision de rejet. Elle y joint, le cas échéant, une note d'observations ».

Art. 6

Dans le même décret, un article 8/3 est ajouté et libellé comme suit :

« Art. 8/3

§1. Le requérant ou son conseil, ainsi que l'autorité compétente ou son délégué sont, à leur demande, entendus par la Commission.

Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont invitées à comparaître.

§2. La Commission peut auditionner toutes les parties concernées, ainsi que, le cas échéant, les experts et les membres du personnel de l'autorité concernée pour demander des informations supplémentaires. ».

Art. 7

Dans le même décret, un article 8/4 est ajouté et libellé comme suit :

— le lendemain de l'envoi de la décision de rejet ;

« Art. 8/4

§1. La Commission se prononce sur le recours à huis clos et porte sa décision à la connaissance du demandeur et de l'autorité administrative concernée par lettre recommandée dans un délai de quarante jours à compter de la réception de la copie du document administratif objet de la demande. Elle peut toutefois, par décision motivée, proroger ce délai d'une durée maximale de 15 jours.

§2. Si la Commission fait droit au recours, l'autorité concernée exécute la décision de la Commission le plus rapidement possible et au plus tard trente jours après la notification de la décision.

§3. Si l'autorité n'a pas exécuté la décision dans le délai visé au premier alinéa, le demandeur le notifie à la Commission qui exécutera la décision d'office et le plus rapidement possible. ».

Art. 8

Dans le même décret, un article 8/5 est ajouté et libellé comme suit :

« Art. 8/5

La Commission exerce sa mission de manière totalement indépendante et impartiale. Lors du traitement des recours, elle ne peut recevoir aucune instruction. Ses membres ne peuvent pas faire l'objet d'une évaluation ou d'une procédure disciplinaire sur la base des motifs des décisions adoptées dans le cadre des tâches qui leur sont attribuées par le présent décret ou par ses arrêtés d'exécution. ».

Art. 9

Il est inséré après l'article 8/5 du même décret un chapitre V intitulé « Chapitre V. Dispositions diverses »

Art. 10

Dans le même décret, un article 8/6 est ajouté, libellé comme suit :

« Art. 8/6

La Commission publie sur un site Internet, au moins les informations suivantes :

- 1° des informations compréhensibles sur la publicité active et passive des documents administratifs ;
- 2° un mode d'emploi sur la manière de demander des documents administratifs, les éléments que la demande doit contenir, à quelle autorité la demande peut être adressée ;
- 3° les informations relatives à l'introduction d'un recours en cas de rejet ou d'absence de réponse à une demande de documents administratifs ;

4° ses décisions sur les recours, préalablement anonymisées. ».

Art. 11

Les articles 9, 10 et 11 du même décret sont déplacés dans le Chapitre III, intitulé « Droit de consultation », à la suite de l'article 7.

Les articles du décret sont renumérotés en conséquence.

Stéphane HAZÉE

Barbara TRACHTE