



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1994-1995

6 DECEMBRE 1994

PROJET DE DECRET

RELATIF A LA PUBLICITE DE L'ADMINISTRATION

EXPOSE DES MOTIFS

En soumettant à vos délibérations un décret relatif à l'accès des citoyens aux documents administratifs, le Gouvernement est bien conscient qu'il ne fait pas œuvre révolutionnaire.

La véritable révolution est celle faite par le constituant de mai 1993 lorsqu'il a inscrit dans notre Charte fondamentale le principe de la publicité de l'œuvre administrative et le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs.

Tous les intervenants au débat constitutionnel ont insisté sur ce que l'accès était la règle et que la restriction à celui-ci devait être l'exception précisée par la loi ou le décret.

Les assemblées fédérales ont précisé ces exceptions par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (1).

Le Gouvernement de la Communauté invite dès lors votre assemblée à prendre une mesure à peu près identique. La facilité des administrés impose en effet que, dans toute la mesure du possible, loi et décret relatifs à la publicité des actes administratifs soient semblables. Cette similitude entraînera, dans le chef du Gouvernement, des redites et des rappels de ce que certains d'entre vous ont déjà entendu lors des débats fédéraux. Le Gouvernement vous demande à l'avance de l'en excuser.

Le projet de décret, comme la loi fédérale, va plus loin que le prescrit constitutionnel. Il organise en effet une publicité active. L'administration doit dorénavant donner des indications aux administrés pour que ceux-ci puissent utilement se renseigner et, en cas de contestation, identifier la personne, l'organisme ou la juridiction qui peut connaître du recours qui est ouvert contre les actes de l'administration.

Le projet de décret régleme encore la publicité passive, soit l'accès garanti constitutionnellement aux documents. Si la publicité est la règle, il convient également que la liberté de consultation ne soit pas sans limite et c'est au décret qui vous est soumis qu'il appartient de préciser ces limites.

Tout comme la législation fédérale, le projet de décret organise une commission consultative qui donnera aux administrés et aux administrations des avis quant à l'étendue du droit d'accès.

(1) *Moniteur belge* du 30 juin 1994, pp. 1762 et suivantes.

La composition de cette commission est légèrement différente de celle prévue par l'autorité fédérale. Il a semblé utile au Gouvernement que celle-ci soit présidée par un magistrat du siège.

Il a également semblé utile d'adjoindre à cette commission deux titulaires de profession libérale habituellement confrontés au secret professionnel. Il y va bien entendu des médecins et des avocats.

Enfin, le projet diffère du texte fédéral sur un point encore.

La loi du 11 avril 1995 interdit l'utilisation commerciale des données obtenues en exécution de l'article 32 de la Constitution.

Aucune sanction n'est prévue. Le Gouvernement de la Communauté croit utile de prévoir une sanction correctionnelle.

Telles sont les grandes lignes du projet que le Gouvernement souhaite que vous adoptiez.

Le Gouvernement a tenu compte de la plupart des remarques du Conseil d'Etat. Qu'il lui soit dès lors permis de préciser seulement celles dont il n'a pas estimé devoir tenir compte.

Concernant le caractère facultatif de la consultation de la commission créée par l'article 8 du décret en projet, le Gouvernement précise qu'il ne souhaite pas compliquer la procédure à suivre par un administré dont la demande de consultation n'aurait pas été satisfaite en mettant un obstacle procédural obligatoire. Il appartiendra à cette personne, en fonction de la nature du refus qu'il a essuyé, de choisir, au mieux de ses intérêts, la voie qu'il estime la plus efficace pour faire valoir ses droits.

Concernant la combinaison des différentes lois de protection de la vie privée, le Conseil d'Etat attire utilement notre attention sur les problèmes que cette combinaison pourra susciter. Aussi le Gouvernement pense, comme le Conseil d'Etat, qu'il appartiendra à l'administration de veiller à une articulation harmonieuse de ses législations, sous le contrôle des juridictions compétentes. Le Gouvernement pense toutefois que le risque des conflits de lois ne sont pas si nombreux que le suggère le Conseil d'Etat. Le décret en projet régleme en effet un secteur d'activités bien défini: les actes émanant des autorités administratives relevant de la Communauté française.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article définit les notions utilisées par le décret et ce dans un souci de simplification.

Les définitions sont à peu près identiques à celles de la législation fédérale et ce pour une meilleure transparence des institutions administratives.

Il n'appartient pas au législateur communautaire de définir avec précision ce qu'il y a lieu d'entendre par autorité administrative soumise à son décret. Cette notion est évolutive et il a semblé plus judicieux de se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Si l'autorité est justiciable de cette juridiction, elle tombe dans le champ d'application du décret.

Le décret donne du document administratif une définition large puisque est visée toute information, quel qu'en soit le support. On pense ainsi aux documents écrits mais également aux archives informatiques, aux plans, photos, tableaux,...

La volonté du Gouvernement est ferme, le concept doit être entendu largement.

L'accès aux documents à caractère personnel fait l'objet d'un traitement particulier. Il importait de définir clairement le concept. C'est ce que fait le 3^o de cet article.

Article 2

Cette disposition organise la publicité active de l'action administrative de la Communauté. On retiendra de cette disposition l'obligation faite au Gouvernement d'éditer une brochure décrivant ses services. L'alinéa 4 oblige l'administration à identifier la personne qui peut être contactée pour obtenir des éclaircissements sur le document concerné. Enfin, le dernier alinéa oblige l'administration à mentionner avec précision, sur ses décisions à portée individuelle, les recours dont celles-ci sont susceptibles.

Article 3

Cette disposition est un rappel de l'article 32 de la Constitution. Afin d'éviter des abus et de faire droit à une curiosité malsaine, la communication de données à caractère personnel est conditionnée par l'existence d'un intérêt dans le chef du demandeur.

Article 4

Cette disposition prévoit que la demande de consultation doit être la plus claire possible. Il doit être affirmé que, compte tenu de la primauté de la disposition constitutionnelle, l'imprécision de la demande ne peut faire obstacle à ce qu'il y soit satisfait dans la mesure du possible. Seules les demandes totalement imprécises ou incompréhensibles devront être rejetées. Ce rejet est d'ailleurs prévu par l'article 6, § 3, 3^o et 4^o du projet.

Le Gouvernement donnera toutefois instruction à ses services que, lorsqu'il sera fait usage de cette faculté, le demandeur en soit averti.

Article 5

L'alinéa 1^{er} met à charge de l'autorité administrative, qui a reçu la demande mais qui n'est pas en possession du document demandé, d'informer utilement le demandeur de l'administration qui pourra le renseigner.

L'alinéa 2 impose à l'administration la tenue d'un registre des demandes qu'elle reçoit.

Article 6

Cet article précise les exceptions à la publicité que prévoit l'article 32 de la Constitution.

Ces exceptions sont de deux ordres. Comme le système de la loi du 11 avril 1994, il y a des exceptions facultatives et des exceptions obligatoires. Parmi les premières exceptions, soit les exceptions facultatives, figurent celles prévues sous les §§ 1^{er} et 2 de l'article 6. Il appartient dans ces hypothèses à l'administration de décider, sous le contrôle du Conseil d'Etat, si elle fait droit ou non à la demande de publicité. Les autres exceptions reprises au § 3 ne sont pas susceptibles d'appréciation de la part de l'administration. Dans les cas détaillés par ce paragraphe, elle doit refuser la publicité.

Ces exceptions sont *mutatis mutandis* celles prévues par la loi du 11 avril 1994 et le Gouvernement ne peut dès lors que renvoyer aux travaux préparatoires des §§ 1^{er} à 3 de l'article 6 de cette législation (1).

(1) Doc. parl. Chambre des représentants, session 1992-1993, 1112/1, pp. 15 à 19. Sénat, session 1993-1994.

Le § 4 prévoit que même en cas de refus, l'administration peut faire des communications partielles.

Le § 5 oblige l'administration à faire savoir au demandeur qu'elle refuse et les raisons pour lesquelles elle le fait.

L'alinéa 3 du § 5 prévoit que l'administration peut se donner, à elle-même, une unique prolongation de quinze jours. L'usage de cette faculté doit être motivé ainsi d'ailleurs que le refus de communication.

Article 7

L'article 7 organise un droit de rectification en faveur des administrés. Ceux-ci peuvent en effet démontrer l'inexactitude ou le caractère incomplet d'informations contenues dans un document administratif.

Si l'administration refuse d'opérer les modifications, elle doit le faire savoir dans les soixante jours de la réception de la demande.

Par analogie à ce que dispose l'article 5, l'administration a le devoir d'indiquer au demandeur l'autorité administrative compétente si elle s'estime incompétente.

Article 8

Cet article crée une commission d'avis dont le § 1^{er} règle la composition et les grandes lignes du fonctionnement. Les détails seront réglés par le Gouvernement.

Concernant la composition, il est apparu important au Gouvernement que la commission soit présidée par un magistrat du siège.

Trois fonctionnaires de rang 15 au moins l'assisteront ainsi qu'un médecin et un avocat. La représentation de ces deux professions a paru importante au Gouvernement car elles sont particulièrement familiarisées au problème du secret professionnel. Les connaissances du médecin seront particulièrement utiles lorsqu'il

s'agira d'examiner des dossiers à caractères médicaux. La participation à la commission d'une personne sensibilisée aux droits de la défense et au caractère contradictoire des procédures devrait être particulièrement utile. Telle est la raison de la présence d'un avocat au sein de la commission.

Celle-ci remettra des avis non seulement aux administrés mais également à l'autorité administrative qui en fait la demande. Les avis doivent être donnés dans les trente jours. La décision finale appartient à l'autorité administrative sollicitée.

Le § 3 prévoit la rédaction d'un rapport annuel qui sera transmis à votre assemblée. La commission peut également émettre toute suggestion relative à l'application du décret et à d'éventuelles modifications de celui-ci.

Article 9

Comme la loi du 11 avril 1994, cette disposition règle la question des documents protégés par le droit d'auteur. La rédaction de cette disposition est celle qu'avait préconisée le Conseil d'Etat dans son avis du 18 février 1993 relatif à l'avant-projet de loi qui allait devenir la loi du 11 avril 1994 (1).

Article 10

La loi du 11 avril 1994 interdit l'utilisation commerciale des documents opérée conformément à cette législation. Le Gouvernement a cru utile d'assortir cette interdiction d'une sanction pénale, en l'espèce une peine correctionnelle.

Articles 11, 12, 13 et 14

Ces dispositions n'appellent pas de commentaire.

(1) Doc. parl. Chambre, session 1993-1994, 1112/1, p. 41.

PROJET DE DECRET

RELATIF A LA PUBLICITE DE L'ADMINISTRATION

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition de la ministre-présidente, chargée de la Fonction publique, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé,

ARRETE:

La ministre-présidente, chargée de la Fonction publique, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé, est chargée de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

CHAPITRE I^{er}

Définitions

Article 1^{er}

Pour l'application du présent décret, on entend par:

1^o autorité administrative: une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française;

2^o document administratif: toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3^o document à caractère personnel: document administratif visé ci-avant comprenant la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à la personne concernée ou comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

CHAPITRE II

Dispositions générales

Art. 2

L'autorité administrative donne au public une information claire et objective sur son action.

Le Gouvernement tient à la disposition de toute personne qui en fait la demande un document décrivant les compétences et l'organisation de ses services.

Le Gouvernement arrête le montant de la rétribution qui peut être réclamée pour la délivrance de ce document.

Toute correspondance émanant d'une autorité administrative doit permettre l'identification de l'agent susceptible de renseigner le destinataire.

La notification de toute décision à portée individuelle indique clairement les voies de recours possibles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter par la personne qui s'estime lésée par la décision.

CHAPITRE III

Droit de consultation

Art. 3

Toute personne peut consulter sur place tout document administratif. Toutefois, les documents à caractère personnel ne sont communiqués que si le demandeur justifie d'un intérêt.

Art. 4

La demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés.

Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives.

Art. 5

L'autorité administrative qui n'est pas en possession du document demandé en informe sans délai le demandeur et lui communique l'identité de l'autorité qui, à son estime, est détentrice du document.

Les demandes sont enregistrées selon les modalités que le Gouvernement arrête.

Art. 6

§ 1^{er}. L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par :

- 1° la sécurité de la population;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3° les relations internationales de la Communauté;
- 4° l'ordre public et les missions de sûreté confiées à la Communauté, notamment l'aide à la jeunesse, l'aide sociale aux justiciables et les milieux d'accueil;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;

8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

§ 2. L'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou un opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 3. L'autorité administrative rejette la demande si la publicité donnée au document porte atteinte :

- 1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi.
- 2° à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret;
- 3° au secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquelles une autorité communautaire est associée.

§ 4. Si l'autorité administrative fait usage du pouvoir qui lui est conféré par les §§ 1 à 3, elle peut toutefois faire partiellement droit à la demande.

§ 5. Le refus de communication est notifié dans les trente jours de la réception de la demande.

Il est motivé. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus de communication.

Le délai de trente jours peut, par une décision motivée de l'autorité, être prolongé de quinze jours.

Art. 7

Toute personne qui démontre qu'un document administratif contient des inexactitudes ou des informations incomplètes la concernant peut en obtenir, sans frais, la rectification. Celle-ci s'opère sur demande écrite de l'intéressé.

L'autorité notifie dans les soixante jours de la réception de la demande les motifs de refus ou d'ajournement de la rectification. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus. Si l'autorité administrative s'estime incompétente pour apporter les rectifications, elle en informe sans délai le demandeur en identifiant l'autorité qui, selon elle, est compétente.

Art. 8

§ 1^{er}. Il est créé une Commission d'accès aux documents administratifs au sein de la Communauté française.

La Commission est composée d'un président, magistrat effectif du rôle francophone, et de cinq autres membres.

Trois de ceux-ci sont désignés par le Gouvernement parmi les fonctionnaires de la Communauté française de rang 15 ou plus.

Un membre est choisi par le Gouvernement sur une liste double présentée par l'ordre national des avocats, et un autre sur une liste double présentée par l'ordre national des médecins.

Ces deux membres sont domiciliés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans la région de langue française.

La Commission élit son vice-président.

Le Gouvernement procède, suivant le même mode, à la désignation de cinq suppléants.

La Commission se réunit au moins une fois par mois.

Un jeton de présence peut être attribué aux membres qui ne sont pas fonctionnaires. Le Gouvernement en arrête le montant.

Les autres modalités de fonctionnement de la Commission sont réglées par le Gouvernement.

§ 2. La Commission émet des avis sur les demandes formulées par toute personne qui rencontre des difficultés pour consulter un

document administratif ou en obtenir la correction en vertu du présent décret.

Elle peut également être consultée par l'autorité administrative.

Les avis sont adressés au demandeur et à l'autorité administrative concernée. Ils sont rendus dans les trente jours de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

Dans les quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement des 30 jours dans lequel l'avis doit être transmis, l'autorité communique sa décision. 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'Etat. Le cas échéant, l'avis de la Commission est joint au dossier.

§ 3. Chaque année, et au plus tard le 31 janvier, la Commission remet un rapport sur l'application générale du présent décret au Conseil de la Communauté française. Elle lui soumet toute suggestion relative à son application et toute proposition relative à sa modification éventuelle.

Art. 9

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

La copie d'une œuvre protégée par de tels droits d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne titulaire de ces droits. L'autorité précise dans sa communication que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur.

Art. 10

Toute personne qui a obtenu, en application du présent décret, un document et qui le diffuse

ou le laisse diffuser ou l'utilise ou le laisse utiliser à des fins commerciales est punie d'un emprisonnement de 8 jours à 1 an et d'une amende de 26 à 100 francs, ou d'une de ces peines seulement.

Art. 11

La copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Gouvernement.

CHAPITRE IV

Dispositons finales

Art. 12

Aucune disposition du présent décret ne peut être interprétée comme restreignant d'autres dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue.

Art. 13

Toutes les dispositions du livre I du Code pénal, le chapitre V excepté, mais le chapitre VII et l'article 85 y compris, sont applicables à l'infraction prévue par le présent décret.

Art. 14

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur du présent décret.

Bruxelles, le 5 décembre 1994.

Par le Gouvernement,

*La ministre-présidente du Gouvernement
de la Communauté française
chargée de la Fonction publique,
de l'Enfance et de la Promotion de la Santé,*

Laurette ONKELINX.

AVANT-PROJET DE DECRET

SOU MIS AU CONSEIL D'ETAT

Le Gouvernement de la Communauté française,

Vu l'article 32 de la Constitution,

Sur la proposition de la ministre-présidente, chargée de la Fonction publique, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé,

ARRETE:

La ministre-présidente, chargée de la Fonction publique, de l'Enfance et de la Promotion de la Santé, est chargée de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

CHAPITRE I^{er}

Définitions

Article 1^{er}

Pour l'application du présent décret, on entend par:

1^o autorité administrative: une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2^o document administratif: toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3^o document à caractère personnel: document administratif visé ci-avant comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

CHAPITRE II

Dispositions générales

Art. 2

L'autorité administrative donne au public une information claire et objective sur son action.

Le Gouvernement tient à la disposition de toute personne qui en fait la demande un document décrivant les compétences et l'organisation de ses services.

Le Gouvernement arrête le montant de la rétribution qui peut être réclamée pour la délivrance de ce document.

Toute correspondance émanant d'une autorité administrative doit permettre l'identification de l'agent susceptible de renseigner le destinataire.

La notification de toute décision à portée individuelle indique clairement les voies de recours possibles, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter par la personne qui s'estime lésée par la décision.

CHAPITRE III

Droit de consultation

Art. 3

Toute personne peut consulter et prendre connaissance, dans déplacement, de tout document administratif visé par le présent décret. Toutefois, les documents à caractère personnel ne sont communiqués que si le demandeur justifie d'un intérêt.

Art. 4

La demande de consultation ou de copie indique la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés.

Elle est adressée par écrit à l'autorité administrative compétente, même si le document a déjà été déposé aux archives.

Art. 5

L'autorité administrative qui n'est pas en possession du document demandé en informe sans délai le demandeur et lui communique l'identité de l'autorité qui, à son estime, est détentrice du document.

Les demandes sont enregistrées dans un registre dont le Gouvernement arrête les modalités de tenue.

Art. 6

§ 1^{er}. L'autorité administrative peut refuser d'accéder à une demande si elle constate que l'intérêt du public est primé par:

- 1^o la sécurité de la population;
- 2^o les libertés et les droits fondamentaux des administrés;
- 3^o les relations internationales de la Communauté;
- 4^o l'ordre public et les missions de sûreté confiées à la Communauté, notamment l'aide à la jeunesse;

- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- 8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

§ 2. L'autorité administrative peut rejeter la demande si celle-ci :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise notamment parce que le document est inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou un opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon manifestement trop vague.

§ 3. L'autorité administrative rejette la demande si la publicité donnée au document porte atteinte :

- 1° à la vie privée, sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la communication des données;
- 2° à une obligation de secret instaurée par la loi ou le décret;
- 3° au secret des délibérations du Gouvernement, des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou auxquelles une autorité communautaire est associée.

§ 4. Si l'autorité administrative fait usage du pouvoir qui lui est conféré par les §§ 1^{er} à 3, elle peut toutefois faire partiellement droit à la demande.

§ 5. Le refus de communication est notifié dans les trente jours de la réception de la demande.

Il est motivé. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus de communication.

Le délai de trente jours peut, par une décision motivée de l'autorité, être prolongé de quinze jours.

Art. 7

Toute personne qui démontre qu'un document administratif contient des inexactitudes ou des informations incomplètes la concernant peut obtenir, sans frais, la rectification. Celle-ci s'opère sur demande écrite de l'intéressé.

L'autorité notifie dans les soixante jours de la réception de la demande les motifs de refus ou d'ajournement de la rectification. L'absence de réponse dans le délai équivaut à un refus. Si l'autorité administrative s'estime incompétente pour apporter les rectifications, elle en informe sans délai le demandeur en identifiant l'autorité qui, à son estime, est compétente.

Art. 8

§ 1^{er}. Il est créé une Commission d'accès aux documents administratifs au sein de la Communauté française.

La Commission est composée d'un président, magistrat effectif du rôle francophone, et de cinq autres membres.

Trois de ceux-ci sont désignés par le Gouvernement parmi les fonctionnaires de la Communauté française de rang 15 ou plus.

Un membre est choisi par le Gouvernement sur une double liste présentée par l'Ordre national des avocats, et un autre sur une double liste présentée par l'Ordre national des médecins.

Ces deux membres sont domiciliés dans le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale ou dans la région de langue française.

La Commission élit son vice-président.

Le Gouvernement procède, suivant le même mode, à la désignation de cinq suppléants.

La Commission se réunit au moins une fois par mois.

Un jeton de présence peut être attribué aux membres qui ne sont pas fonctionnaires. Le Gouvernement en arrête le montant.

Les autres modalités de fonctionnement de la Commission sont réglées par le Gouvernement.

§ 2. La Commission émet des avis sur les demandes formulées par toute personne qui rencontre des difficultés pour consulter un document administratif ou en obtenir la correction en vertu du présent décret.

Elle peut également être consultée par l'autorité administrative.

Les avis sont adressés au demandeur et à l'autorité administrative concernée. Ils sont rendus dans les trente jours de la demande.

Dans les quinze jours de la réception de l'avis, l'autorité communique sa décision. 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'Etat. Le cas échéant, l'avis de la Commission est joint au dossier.

§ 3. Chaque année, et au plus tard le 31 janvier, la Commission remet un rapport sur l'application générale du présent décret au Conseil de la Communauté française. Elle lui soumet toute suggestion relative à son application et toute proposition relative à sa modification éventuelle.

Art. 9

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

La copie d'une œuvre protégée par de tels droits d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne titulaire de ces droits. L'autorité précise dans sa communication que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur.

Art. 10

Toute personne qui a obtenu, en application du présent décret, un document et qui le diffuse ou le laisse diffuser ou l'utilise ou le laisse utiliser à des fins commerciales est punie d'un emprisonnement de 8 jours à 1 an et d'une amende de 26 à 100 francs, ou d'une de ces peines seulement.

Art. 11

La copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Gouvernement.

CHAPITRE IV

Dispositions finales

Art. 12

Aucune disposition du présent décret ne peut être interprétée comme restreignant d'autres dispositions législatives qui prévoiraient une publicité plus étendue.

Art. 13

Toutes les dispositions du livre I du Code pénal, le chapitre V excepté, mais le chapitre VII et l'article 85 y compris, sont applicables à l'infraction prévue par le présent décret.

Art. 14

Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur du présent décret.

Par le Gouvernement,

*La ministre-présidente du Gouvernement
de la Communauté française
chargée de la Fonction publique,
de l'Enfance et de la Promotion de la Santé,*

Laurette ONKELINX.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la ministre-présidente du Gouvernement de la Communauté française, le 13 septembre 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret « relatif à la publicité de l'administration », a donné le 30 novembre 1994 l'avis suivant :

Observation liminaire

Comme l'indique l'exposé des motifs,

« La facilité des administrés impose (...) que, dans toute la mesure du possible, loi et décret relatifs à la publicité des actes administratifs soient semblables. »

Dans cette perspective, aucune amélioration purement formelle des textes n'est proposée lorsque ceux-ci ne s'écartent pas de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Examen du projet

Préambule

Il n'est pas d'usage de viser un article de la Constitution dans le préambule de l'arrêté de présentation d'un projet de décret.

Dispositif

Article 1^{er}

1. L'article 1^{er} de la loi précitée du 11 avril 1994 définit le document à caractère personnel plus largement que ne le fait le projet de décret, qui ne vise pas le document comprenant (et non comportant) « la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ».

Cette définition plus large, préconisée par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet devenu la loi du 11 avril 1994, résout de façon nuancée la difficulté, pour l'administration qui reçoit une demande de consultation, de déterminer dans quels cas la divulgation du document est de nature à porter réellement préjudice à une personne.

De l'accord du délégué du ministre, mieux vaut maintenir ici un parallélisme strict avec le texte de la loi du 11 avril 1994, en complétant le texte du décret. De la sorte, l'obligation de justifier d'un intérêt pour accéder à certains documents, inscrite à l'article 3 du projet de décret, sera étendue à ceux d'entre eux qui relatent des comportements personnels dont la divulgation peut manifestement être préjudiciable.

2. Pour faciliter la tâche de l'administration elle-même dans la détermination du champ d'application du décret en projet, il est suggéré d'écrire au 1^o :

« 1^o autorité administrative: une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et relevant de la Communauté française. »

Art. 2

A l'alinéa 2, les mots « de la Communauté » peuvent être omis, comme ils l'ont été à l'alinéa 3 de la disposition en projet.

Art. 3

1. L'article 3 est conçu en ces termes :

« Toute personne peut consulter et prendre connaissance, sans déplacement, de tout document administratif visé par le présent décret. Toutefois, les documents à caractère personnel ne sont communiqués que si le demandeur justifie d'un intérêt. »

Selon l'exposé des motifs,

« Le décret donne du document administratif une définition large puisque est visée toute information, quel qu'en soit le support. On pense ainsi aux documents écrits mais également aux archives informatiques, aux plans, photos, tableaux, ... »

Il est à noter cependant, comme en convient le délégué du ministre, que le champ d'application de l'article 3 du décret, combiné avec les définitions très larges figurant à l'article 1^{er}, sera moins absolu qu'il n'y paraît à première lecture.

En effet, et à titre d'exemple retenu en raison de son actualité, le législateur fédéral a organisé de façon détaillée le régime juridique des fichiers dans la loi du 8 octobre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

La loi protectrice de la vie privée devra primer le décret de transparence, chaque fois que la demande de consultation entrera dans le champ d'application de ladite loi — en droit, parce que la matière relève du législateur fédéral, en vertu de l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution; — en raison, parce que la loi du 8 décembre 1992 et le décret en projet n'ouvrent pas les mêmes droits et n'organisent pas les mêmes procédures; en cas d'application concurrente des deux textes, la difficulté pour l'administration et le juge de déterminer sur quel texte se fonder pour apprécier les droits des administrés, serait considérable (1).

C'est sous le bénéfice de cette réserve quant à l'interprétation à donner à l'article 3 du projet, que ses

(1) L'application exclusive du texte spécial a été consacrée en France par l'arrêt du Conseil d'Etat (assemblée) du 19 mai 1983 (Bertin, Lebon, p. 208). La CADA fédérale s'oriente vers la même solution.

termes très généraux sont juridiquement admissibles, cette réserve valant pour l'ensemble des textes fédéraux qui ont un objet semblable.

2. Les mots « consulter » et « prendre connaissance » étant synonymes, le texte pourrait être simplifié par la suppression des mots « consulter et ».

Par ailleurs, il semblerait préférable d'utiliser la même terminologie que celle de la loi fédérale et d'écrire, par conséquent, « sur place » au lieu de « sans déplacement ». Si le Gouvernement souhaitait tout de même maintenir le verbe « consulter », comme celui-ci ne se construit pas de la même manière que « prendre connaissance », il faudrait de toute façon écrire :

« Art. 3. Toute personne peut consulter sur place tout document administratif et en prendre connaissance. »

Les mots « visé par le présent décret » étant superflus, ils ont été omis.

Art. 5

L'alinéa 2 serait plus heureusement rédigé comme suit : « Les demandes sont enregistrées selon les modalités que le Gouvernement arrête. »

Art. 6

1. On écrira « § 1^{er} » et non « § 1 ». L'observation vaut également pour l'article 8.

2. La difficulté que soulève l'article tient à ce que la Communauté ne peut ni empiéter sur les compétences des autorités fédérales, notamment sur celles que l'article 22 de la Constitution leur réserve en matière de protection de la vie privée, ni laisser subsister une lacune dans les motifs de rejet qui tiennent proprement aux compétences de la Communauté. Ainsi, par exemple, le paragraphe 3, 1^o, constitue un empiètement sur la compétence de l'autorité fédérale non pas en tant qu'il prescrit à l'administration de rejeter la demande si la publicité donnée aux documents porte atteinte à la vie privée, mais en tant qu'il assortit cette obligation d'une exception. Même si celle-ci est conforme à la loi fédérale, l'autorité communautaire ne peut se donner l'illusion d'une compétence en la matière, qui risquerait de la conduire ultérieurement à prendre des dispositions restreignant le champ d'application de la loi fédérale.

Il conviendrait donc d'écrire au paragraphe 3, 1^o :

« 1^o à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi. »

Pour le surplus, il va de soi que les autorités de la Communauté restent soumises à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, b), de la loi du 11 avril 1994 dans les cas que cette disposition prévoit.

Art. 7

1. A l'alinéa 1^{er}, on écrira « ... peut en obtenir, sans frais... ». A la fin, il faut écrire le mot « intéressée » au masculin.

2. A la fin de l'alinéa 2, il vaudrait mieux écrire « ... qui, selon elle, est compétente ».

Art. 8

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, on écrira « ... sur une liste double... ».

2. Au paragraphe 1^{er}, l'alinéa 5 doit être rédigé comme suit : « Ces deux membres sont domiciliés dans la région de langue française ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. »

3. A propos du paragraphe 2, les compétences de la commission de la protection de la vie privée et celles du président du tribunal de première instance (loi du 8 décembre 1994, article 14) ne sauraient être perdues de vue.

Pour le surplus, la rédaction du texte et sa justification dans le commentaire des articles devraient être revues.

En effet, selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le délégué du ministre, la consultation de la commission serait toujours facultative, en ce sens qu'elle ne serait jamais un préalable à la saisine du juge administratif. Cette intention, qui s'écarte du régime instauré par la loi du 11 avril 1994 (qui prévoit fort utilement une procédure en reconsidération de nature à éviter un développement trop important du contentieux en cette matière), devrait être exprimée avec plus de netteté dans le texte en projet, si les auteurs de celui-ci et le Conseil de la Communauté française persistaient dans cette voie; de toute façon, les effets de l'absence éventuelle d'avis de la commission sur la poursuite régulière de la procédure, alors que celui-ci aurait été demandé, devraient être élucidés dans le texte du projet (comparez l'article 8, § 2, alinéa 2, seconde phrase, de la loi du 11 avril 1994).

Observation finale

Les observations qui précèdent et la doctrine mettent en évidence que lorsque est en cause la combinaison d'une loi générale (ou d'un décret de même portée) et de dispositions spéciales, la méthode classique d'interprétation est de faire application du texte spécial, à l'exclusion du texte général. Mais le rapprochement du texte général et de textes spéciaux peut donner naissance en réalité à des combinaisons juridiques plus subtiles. En effet, à côté de ce cas de figure classique, il pourrait arriver que le même document administratif soit soumis, selon les périodes, soit à un régime général, soit à un régime spécial. Ou encore qu'il faille envisager l'application combinée ou concurrente du texte général et du texte spécial (1).

Compte tenu de la multitude des textes spéciaux protecteurs de la vie privée ou d'autres droits et libertés, ou garantissant l'accès à certains documents administratifs, d'une

(1) L'application de la loi française du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs en donne de nombreux exemples. Voyez TOUVET L. et STAHL J.-H., *Chronique générale de jurisprudence administrative*, AJDA, 1994, pp. 679-686.

part, de la répartition des compétences en ce domaine, entre l'Etat fédéral et les Communautés, d'autre part, il ne se conçoit pas que le décret règle expressément le problème de son articulation avec l'ensemble de ces textes. L'autorité administrative, sous le contrôle des juridictions compétentes, aura à mettre en œuvre ces modes de combinaison. Pour éviter que l'apparente simplicité du texte du décret trompe ses futurs interprètes, l'exposé des motifs devrait être plus explicite à cet égard et, notamment, quant à la combinaison de l'article 6 avec les autres dispositions communautaires et fédérales.

La chambre était composée de:

M. P. TAPIE, premier président;

MM. Y. BOUCQUEY, Y. KREINS, conseillers d'Etat;

MM. F. DELPEREE, J.-M. FAVRESSE, assesseurs de la section de législation;

Mme J. GIELISSEN, greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Le Greffier,

Le Président,

J. GIELISSEN.

P. TAPIE.