



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

RAPPORT ANNUEL 2010

1. Aperçu du fonctionnement

L'année 2010 était la deuxième année de fonctionnement du mandat en cours des membres de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration. Les membres ont été nommés par l'arrêté Royal du 21 janvier 2009 et ont prêté serment le 16 février 2009. La durée de leur mandat est fixée à quatre ans.

Pendant l'année 2010, la Commission s'est à nouveau réunie au moins une fois par mois. Jusqu'au 1er décembre 2010, la Commission pouvait compter sur l'éminente participation de Madame Arlette Henrotte, auditeur général au SPF Finances. A partir du 1er décembre 2010, Madame Henrotte a démissionné en sa qualité de membre suite à son départ à la retraite. Le président a demandé au Premier Ministre de la remplacer.

2. Les décisions et avis

2.1 Récapitulatif

En 2010, la Commission a reçu 73 demandes d'avis. Elle a formulé 72 avis; deux demandes d'avis ont été jumelées et deux demandes d'avis ne devaient pas être traitées, parce que le demandeur les a retirées. En raison de la situation politique, la Commission a jugé opportun d'émettre d'initiative des avis en 2010.

2.2 Les demandes d'avis traitées en 2010

Avis	Parties	Résultat
Avis n° 2010-1 (NL)	X/Zone de police Ronse	Recevable et fondée
Avis n° 2010-2 (NL)	X/SPF Justice (6)	Non recevable
Avis n° 2010-3 (NL)	X/SPF Justice (7)	Non recevable et non fondée
Avis n° 2010-4 (NL)	KONINKLIJKE VERENIGING OORLOGSVRIJWILLIGERS/Ville d'Audernade	Non recevable

Avis n° 2010-5	X/SPF Justice	Recevable et fondée
Avis n° 2010-6 (NL)	X/Zone de Police Bredene-De Haan	Pas compétente
Avis n° 2010-7 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-8	MITHEA/Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	Non recevable ou recevable selon que la preuve de simultanéité est apportée ou non
Avis n° 2010-9	X/SELOR	Recevable et fondée
Avis n° 2010-10 (NL)	X/RVA	Recevable et fondée
Avis n° 2010-11	X/SELOR	Recevable et fondée
Avis n° 2010-12 (NL)	ACV/Fonds des Accidents du travail	Recevable et fondée
Avis n° 2010-13 (NL)	X/Zone de police Westkust	Pas compétente
Avis n° 2010-14 (NL)	X/SELOR (1)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-15 (NL)	SPF Emploi, travail et Concertation sociale	Partiellement recevable et fondée
Avis n° 2010-16 (NL)	X/SELOR (2)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-17 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-18 (NL)	X/SELOR (3)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-19 (NL)	X/SPF Justice	Recevable et fondée
Avis n° 2010-20 (NL)	X/ SPF Justice (2)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-21 (NL)	X/ SPF Justice (3)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-22	X/SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Non recevable
Avis n° 2010-23 (NL)	X/SPF Finances	Non recevable

Avis n° 2010-24 (NL)	X/SELOR (4)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-25	X/SPF Justice	Non recevable
Avis n° 2010-26 (NL)	X/SPF Justice	Recevable et fondée
Avis n° 2010-27 (NL)	X/SPF Justice (4)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-28	X/SPF Intérieur	Recevable et fondée
Avis n° 2010-29 (NL)	X/SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement	Recevable et fondée
Avis n° 2010-30 (NL)	X/SPF Justice (5)	Non recevable
Avis n° 2010-31 (NL)	X/SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération au développement (2)	Non recevable
Avis n° 2010-32	BVBA TRITON ALFA/Ministère de la Défense	Recevable et fondée
Avis n° 2010-33 (NL)	X/SPF Justice (6)	Partiellement recevable et fondée
Avis n° 2010-34 (NL)	BVBA CAMRAN's/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-35 (NL)	T.H.V. ELECTABEL-JAN DE NUL/Ministre du Climat et de l'énergie	Recevable et fondée
Avis n° 2010-36	X/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-37	X/Commune de Malmedy	Non recevable
Avis n° 2010-38 (NL)	X/SPF Justice (7)	Non recevable
Avis n° 2010-39 (NL)	X/Police locale d'Anvers	Recevable et fondée
Avis n° 2010-40	VZW JACHTHAVEN BLANKENBERGE/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-41	X/Banque Carrefour de la Sécurité Sociale	Recevable et fondée
Avis n° 2010-42 (NL)	GEBROEDERS VOCHTEN b.v.b.a./Ministère de la Défense	Recevable et fondée
Avis n° 2010-43 (NL)	BVBA CAMRAN's/SPF Finances (2)	Non recevable
Avis n° 2010-44	AVALA/Secrétaire d'Etat à	Recevable et

	l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté	fondée
Avis n° 2010-45	Conseil Supérieur de la Santé – demande d'avis sur le dispositif de gestion des conflits d'intérêts du CSS	Partiellement recevable et fondée
Avis n° 2010-46 (NL)	X/SPF Intérieur	Non recevable
Avis (NL) 2010-47	X/SPF Intérieur	Non recevable
Avis n° 2010-48 (NL)	X/SPF Intérieur	Non recevable
Avis n° 2010-49 (NL)	X/SPF Intérieur	Non recevable
Avis n° 2010-50 (NL)	X/SPF Intérieur	Non recevable
Avis n° 2010-51 (NL)	X/SPF Mobilité et Transport	Recevable et fondée
Avis n° 2010-52	S.A. AASTRA MATRA/Ministère de la Défense	Recevable et fondée
Avis n° 2010-53 (NL)	X/LA POSTE (2)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-54	X/ Conseil supérieur de la Justice	Non recevable
Avis n° 2010-55 (NL)	AGRICO UA en LANDMÄNNEN SW SEED B.V./Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire	Non recevable
Avis n° 2010-56	X/SPF Finances (1)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-57	X/Zone de police Famenne-Ardenne	Pas compétente
Avis n° 2010-58	X/Saint-Josse-ten-Noode	Non recevable
Avis n° 2010-59	X/SPF Finances (2)	Recevable et fondée
Avis n° 2010-60 (NL)	X/SELOR	Recevable et fondée
Avis n° 2010-61	X/Commune de Saint-Gilles	Non recevable
Avis n° 2010-62	X/SPF Finances	Recevable et fondée
Avis n° 2010-63	X/Saint-Josse-ten-Noode	Recevable et fondée
Avis n° 2010-64	X/ l'Union Nationale des Mutualités Libres	Non recevable
Avis n° 2010-65 (NL)	AMIRALL N.V. et AMIRALL S.A./Agence fédérale des Médicaments et des Produits de santé	Recevable et fondée

Avis n° 2010-66 (NL)	JUDO/Institut des Réviseurs d'entreprise	Non recevable
Avis n° 2010-67	GROUPE S asbl/SPF Sécurité sociale	Non recevable
Avis n° 2010-68	HULLBRIDGE ASSOCIATED/Foyer Anderlechtois S.A.	Pas compétente
Avis n° 2010-69	X/SPF Finances	Recevable et non fondée
Avis n° 2010-70	Association des Copropriétaires des Résidences Mayerling/Ville d'ENGHIEN	Non recevable
Avis n° 2010-71 (NL)	LAMMENS/Ville de Gand	Pas compétente
Avis n° 2010-72	KHAN/SPF Finances	Non recevable

2.3 La publication des avis

Les avis de la Commission sont publics. Ils sont publiés sur le site Internet de la Commission (<http://www.documentsadministratifs.be>). Outre les avis de la Commission, vous trouverez également sur ce site des informations sur la législation en matière de publicité et des informations pratiques pour le demandeur.

3. Recommandations

Le Parlement n'ayant pas eu la possibilité d'examiner le rapport annuel de la Commission en 2010, la Commission a jugé opportun de reprendre dans son rapport annuel quelques recommandations qu'elle a formulées en 2009 parce que celles-ci sont toujours pertinentes.

3.1 La possibilité de prolongation des délais dans le cadre du recours administratif

Le législateur a stipulé qu'une autorité administrative peut prolonger le délai dans lequel elle doit prendre une décision. Une telle prolongation n'est pas prévue dans le cadre de la possibilité de recours administratif. Dans le cadre du recours administratif, la Commission est souvent confrontée à des dossiers plus compliqués. La Commission dispose ici d'un délai de trente jours pour formuler un avis motivé. La plupart du temps, ce délai est suffisant, mais pour certains dossiers, ce n'est pas le cas en raison de la complexité du contenu des documents administratifs

demandés. La Commission recommande dès lors que le législateur donne à la Commission la possibilité de prolonger, de maximum trente jours, le délai dans lequel l'avis doit être formulé.

3.2 Un plaidoyer en faveur d'une compétence décisionnelle de la Commission

Contrairement à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section Réutilisation, et à la Commission fédérale de Recours pour l'accès aux informations environnementales, la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section Publicité de l'administration, n'a qu'une compétence d'avis et pas de compétence décisionnelle. La Commission ne comprend pas pourquoi, sur le plan de la protection juridique, une distinction devrait être faite entre ces commissions. Certainement en ce qui concerne (le droit à) la réutilisation de documents administratifs qui – contrairement au droit à la publicité de l'administration (voir l'article 32 de la Constitution), n'a pas le statut de droit fondamental et n'est pas reconnu comme un droit de l'homme par la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents officiels - il n'est pas facile de comprendre pourquoi le citoyen jouit d'une protection de droit moindre pour l'accès aux documents administratifs. La distinction dans la protection juridique entre l'accès aux informations environnementales et l'accès aux informations non-environnementales n'est pas non plus justifiable. Toutes deux sont en effet l'expression d'une même disposition constitutionnelle.

3.3 Un plaidoyer en faveur d'une possibilité de recours administratif accessible à tous

La Commission constate que la raison principale pour laquelle les demandes d'avis sont déclarées non recevables est la non-simultanéité de la demande de reconsidération et de la demande d'avis. La condition de simultanéité découle de l'article 8, § 2 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et de l'article 9, §1^{er} de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. Cette condition de simultanéité est toutefois difficilement conciliable avec le caractère fondamental du droit constitutionnel. Dans la mesure où le législateur opte dès lors pour le maintien pur et simple des compétences d'avis de la Commission, la

Commission recommande de supprimer ce seuil pour l'introduction d'un recours. A l'exemple du décret du 22 décembre 1994 "relatif à la publicité de l'administration" de la Communauté Française, la procédure peut être adaptée comme suit: le demandeur introduit une demande d'avis auprès de la Commission et la Commission informe ensuite l'autorité administrative et invite celle-ci à faire immédiatement connaître son point de vue.

3.4 Un plaidoyer en faveur d'un élargissement du champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994

La notion d'"autorité administrative" joue un rôle essentiel dans la délimitation du champ d'application personnel de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes. Dans ces lois, cette notion n'est pas définie contextuellement mais il est fait référence à la signification de celle-ci à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées au 12 janvier 1973, et donc implicitement à la jurisprudence dans ce contexte. Cette jurisprudence a connu toute une évolution et n'est toujours pas univoque; il semble y avoir une étroite relation entre la compétence décisionnelle unilatérale et la qualification d'autorité administrative. Toutefois, l'application de la publicité de l'administration ne requiert pas nécessairement l'existence d'actes juridiques administratifs de sorte que la référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pose problème dans certains cas. En raison de la sécurité juridique, il est dès lors souhaitable que le législateur décrive clairement le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 et que dans la lignée de l'article 32 de la Constitution, il opte pour une interprétation extensive.

3.5. Compléter le champ d'application

Tout comme en 2009, la Commission a été confrontée en 2010 à une lacune dans la législation en matière de publicité. Le législateur n'a vraisemblablement pas conscience du fait que la création de nouvelles institutions ayant une personnalité juridique après l'élaboration de la législation en matière de publicité pourrait également nécessiter une adaptation de cette législation. Contrairement aux zones de police unicomunales, où les organes communaux agissent et peuvent donc avoir recours à la législation existante en matière de publicité de

l'administration pour les communes, il n'en va pas de même pour les zones de police pluricommunales. Les citoyens peuvent, il est vrai, avoir recours au fonctionnement direct de l'article 32 de la Constitution, mais il manque quand même une procédure claire, des délais clairement déterminés dans lesquels ils doivent recevoir une réponse à leur demande et une procédure de recours accessible à tous. Il est dès lors souhaitable que le législateur comble cette lacune, ce qu'il a déjà fait à l'égard de l'accès aux informations environnementales dans la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public aux informations en matière d'environnement.

3.6 Un plaidoyer en faveur de plus de transparence

Dans le domaine de l'accès aux documents administratifs, il existe aujourd'hui deux régimes. D'une part, il y a l'accès aux documents administratifs tel que garanti par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes; d'autre part, il y a le droit d'accès aux informations en matière d'environnement tel que garanti par la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Bien que le législateur ait fait un effort pour faire concorder les deux régimes, il subsiste encore entre les deux un nombre considérable de divergences. Cela engendre de nombreuses difficultés, tant pour le citoyen que pour l'administration. C'est surtout la séparation des informations en matière d'environnement et des informations non environnementales qui semble très complexe dans la pratique. Par ailleurs, de nombreux documents administratifs ont un caractère mixte parce qu'ils reprennent tant des informations en matière d'environnement que des informations non environnementales. Il existe en outre deux procédures différentes de recours administratif avec des commissions distinctes qui remplissent un autre rôle. Les citoyens et entreprises n'ont que faire de cette répartition artificielle des informations dans les documents administratifs et de la complexité y afférente. La Commission plaide donc en faveur du développement d'un système de publicité uniforme. La complexité du système de publicité en Belgique est en effet déjà très élevée en raison de l'existence d'une règle de répartition des compétences à l'article 32 de la Constitution qui entraîne la nécessité d'application parfois simultanée de plusieurs législations.

3.7 La fonction d'exemple de l'autorité

La Commission souhaite explicitement attirer l'attention sur la fonction d'exemple de l'autorité. La Commission constate encore trop souvent que certaines autorités administratives ne se donnent pas la peine de prendre une décision en ce qui concerne une demande d'accès à un document administratif.

La Commission a également constaté que l'accès aux tests et examens que passent les membres du personnel des autorités doit faire face à de nombreux obstacles. D'ailleurs, en 2009, la Commission a, d'initiative, formulé un avis sur ce problème dans lequel elle réagit à ce problème (avis n° 2009-17). L'Institut de Formation de l'Administration fédérale (IFA) a, sous l'influence des différents avis formulés par la Commission à ce propos, positivement modifié sa position. Cela n'est toutefois pas le cas du SELOR qui donne toujours insuffisamment suite aux obligations imposées par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Le SELOR invoque souvent soit l'existence de droits intellectuels soit les coûts allant de pair avec l'exercice du droit de copie. La Commission estime que ces motifs ne sont pas suffisants pour refuser le droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs. La Commission n'adhère pas non plus à l'argument selon lequel en raison d'une réutilisation éventuelle des questions d'examen, celles-ci doivent être considérées comme étant confidentielles.

3.8. Utilisation de la possibilité d'avis de la Commission lors de l'élaboration de nouveaux textes législatifs

La Commission constate que des initiatives législatives concernant l'accès aux documents administratifs ou ayant une influence sur celui-ci, ont parfois été prises. La Commission recommande que lors de la préparation de nouvelles règles, le législateur utilise la possibilité de demander l'avis de la Commission en la matière. Le législateur a en effet créé la Commission pour aider à garantir la cohérence et l'interprétation de la législation en matière de publicité.

Par la présente la Commission souhaite en particulier attirer l'attention sur deux lois qui ont des conséquences pour la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Il y a d'abord la loi du 4 février 2010 relative aux méthodes de recueil des données par les services de

renseignement et de sécurité (M.B. du 10 mars 2010, 14.935) qui ajoute un point 4° à l'article 6, § 2, dont l'interprétation laisse à désirer et qui pose des problèmes d'interprétation. Par ailleurs, la Commission souhaite attirer l'attention sur l'article 65/10 de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fourniture et de services, telle que modifiée par la loi du 23 décembre 2009 (M.B. du 28 décembre 2009, 81.859). Dans ce cas, le manque de clarté de la formulation et la confusion entre la publicité et un droit d'information spécifique pour les soumissionnaires engendrent de nombreux problèmes d'interprétation et d'application. Cette disposition est entrée en vigueur le 25 février 2010 par l'article 76 de l'Arrêté Royal du 10 février 2010 modifiant certains arrêtés royaux exécutant la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services (M.B. du 16 février 2010).

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président