



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section Publicité de l'administration

RAPPORT ANNUEL 2009

1. Aperçu du fonctionnement

La loi du 11 avril 1994 a créé la Commission d'accès aux documents administratifs. L'arrêté royal du 29 avril 2008 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (M.B. du 8 mai 2008) a intégré cette Commission à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs dont elle constitue dorénavant la section Publicité de l'administration.

Les membres ont été nommés par l'arrêté royal du 21 janvier 2009 portant nomination des membres de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs (M.B. du 29 janvier 2009, deuxième édition). Ils ont prêté serment le 16 février 2009 dans les mains du Ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Guido De Padt. La Commission nouvellement composée s'est réunie pour la première fois le 9 mars 2009. Le règlement d'ordre intérieur a été approuvé le 16 mars 2009 et a été publié au Moniteur belge le 31 mars 2009.

Au cours de sa première réunion, la Commission a également décidé de ne plus traiter les dossiers qui avaient été introduits depuis plus de 45 jours. Le législateur a en effet stipulé que si la Commission ne notifie pas son avis dans les délais impartis, les autorités administratives ne sont plus tenues de tenir compte de cet avis. Par ailleurs, 45 jours après l'introduction de la demande de reconsidération, se crée automatiquement une décision tacite de refus. La Commission a dès lors estimé que cela n'avait plus aucun sens de formuler un avis concernant de vieux dossiers.

2. Les décisions et avis

2.1 Récapitulatif

La Commission a reçu 108 demandes d'avis en 2009. Elle a formulé 98 avis dont deux avis de sa propre initiative. Le premier avis formulé de sa propre initiative concerne le droit d'accès aux tests dans le cadre de sélections comparatives et dans le cadre de formations certifiées et autres tests au sein de la fonction publique (avis 2009-17); le deuxième traite des conséquences du transfert des compétences organiques sur les provinces et communes aux régions pour la publicité de l'administration et en

particulier, pour la position de la Commission d'accès aux documents administratifs (avis 2009-78).

2.2 Les demandes d'avis traitées en 2009

Avis	Parties	Résultat
Avis 2009-1 (NL)	X/Institut des Vétérans & Institut national des Invalides de guerre, Anciens Combattants et Victimes de guerre	Recevable et fondé
Avis 2009-2	X/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-3 (NL)	X/Heist-op-den-Berg	Recevable et fondé
Avis n° 2009-4	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-5	X/SPF de la Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Recevable et fondé
Avis n° 2009-6	X – Questions	Non recevable
Avis n° 2009-7	X/Ville de Spa	Non recevable
Avis n° 2009-8	X/Commune de Rebecq	Non recevable
Avis 2009-9 (NL)	X/Ville de Blankenberge	Non recevable
Avis n° 2009-10	X/Commune de Rixensart	Recevable et fondé
Avis 2009-11 (NL)	BRUSSELS KANTOREN VASTGOED N.V./SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-12 (NL)	GOUVERNEUR DE LA PROVINCE DE BRABANT FLAMAND – délivrance systématique de décisions individuelles	Non recevable
Avis 2009-13 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-14 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-15	X/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-16 (NL)	X/SELOR	Non recevable
Avis 2009-17	Avis formulé de sa propre initiative sur le droit d'accès aux tests dans le cadre de sélections comparatives et dans le cadre de formations certifiées	

	et autres tests au sein de la fonction publique	
Avis n° 2009-18	X/SPF Intérieur	Recevable et fondé
Avis 2009-19 (NL)	X/SELOR	Recevable et fondé
Avis 2009-20 (NL)	X/Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	Recevable et fondé
Avis 2009-21 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-22 (NL)	X/Police fédérale	Recevable et fondé
Avis n° 2009-23	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-24 (NL)	X/SELOR	Recevable et fondé
Avis n° 2009-25	X/Ville de Charleroi	Recevable et fondé
Avis 2009-26 (NL)	X/Ville de Blankenberge	Non recevable
Avis 2009-27 (NL)	Département Etat fédéral auprès de la Province de Brabant flamand – demande d'avis	Recevable et fondé
Avis 2009-28 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-29	X & SPRL GRINGO/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-30	X & SPRL PRIOUT AND CO/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-31	X & SPRL CUBALIDGE/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-32	X & SPRL BILJEF/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-33	Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (AFMPS) - Avis concernant l'interprétation du domaine d'application et des motifs d'exception de la loi du 11 avril 1994	Recevable
Avis 2009-34 (NL)	X/Commissaire du Gouvernement auprès de l'Institut professionnel de Comptables et Fiscalistes agréés (IPCF)	Recevable et fondé
Avis 2009-35	WEYTS/SPF Chancellerie	Non recevable

(NL)		
Avis n° 2009-36	X/SNCB Holding	Recevable et fondé
Avis 2009-37 (NL)	X/Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire	Recevable et fondé
Avis n° 2009-38	X/Commune de Molenbeek	Recevable et fondé
Avis n° 2009-39	X/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-40 (NL)	X/SPF Economie	Recevable et fondé
Avis 2009-41 (NL)	VROLIX BVBA/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-42 (NL)	SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement – notion de document administratif	Recevable
Avis 2009-43 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-44 (NL)	WEYTS/Premier Ministre	Non recevable
Avis n° 2009-45	X/Ville de Lessines	Recevable et fondé
Avis 2009-46 (NL)	TEST ACHATS/SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Recevable et fondé
Avis 2009-47 (NL)	X/Commune de Jette	Recevable et fondé
Avis 2009-48 (NL)	X/Commune de Jette (2)	Recevable et fondé
Avis 2009-49 (NL)	X/SPF Economie (2)	Recevable et fondé
Avis 2009-50 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-51 (NL)	NV Zoute Stables/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis n° 2009-52	X/Commune de Lessines	Non recevable
Avis n° 2009-53	X/Commune de Jurbise	Non recevable
Avis 2009-54 (NL)	X/SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Recevable et fondé
Avis 2009-55 (NL)	ALTIUS/Agence fédérale des Médicaments et des produits de santé	Recevable et fondé
Avis n° 2009-56	X/Commune de Jurbise (2)	Recevable et

		fondé
Avis 2009-57 (NL)	X/SPF Justice	Non recevable
Avis 2009-58 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-59	X/Ville de Lessines	Recevable et fondé
Avis 2009-60 (NL)	X/Procureur général	Non recevable
Avis n° 2009-61	X/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-62 (NL)	WEYTS/Chancellerie du Premier Ministre	Non recevable
Avis n° 2009-63	X/Commune de Jurbise (3)	Non recevable
Avis 2009-64 (NL)	X/Conseil d'Etat	Non recevable
Avis n° 2009-65	Commission spéciale œuvres d'art – Question: l'application de la loi du 11 avril 1994 concernant la publicité de l'administration sur la Commission spéciale œuvres d'art	Recevable
Avis 2009-66 (NL°)	X/JETTE	Le délai de formulation de l'avis est dépassé
Avis 2009-67 (NL)	X/Police fédérale	Recevable et fondé
Avis 2009-68 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-69 (NL)	X/SPF Personnel et Organisation	Recevable et fondé
Avis n° 2009-70	X/Ville de Lessines (2)	Non recevable
Avis 2009-71 (NL)	UNION PETROLIERE BELGE/SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie	Recevable et fondé
Avis 2009-72 (NL)	X/SPF Justice	Recevable et fondé
Avis n° 2009-73	X/SPF Justice	Recevable et fondé
Avis n° 2009-74	X/Commune de Braine-l'Alleud	Recevable et fondé
Avis 2009-75 (NL)	X/ONSS	Non recevable
Avis 2009-76 (NL)	X/SPF Finances	Recevable et fondé

Avis 2009-77 (NL)	X/SPF Justice (2)	Recevable et fondé
Avis 2009-78 (NL)	Avis formulé de sa propre initiative sur les conséquences pour la publicité de l'administration et en particulier pour la position de la Commission d'accès aux documents administratifs, du transfert aux régions des compétences organiques sur les provinces et les communes	
Avis n° 2009-79	X/SPF Finances	Non recevable
Avis 2009-80 (NL)	CLAUS – Demande d'applicabilité de la loi du 11 avril 1994 aux CCT en possession du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale	Non recevable
Avis n° 2009-81	X/SNCB	Recevable/non recevable en fonction de l'interprétation de la demande d'avis
Avis n° 2009-82	X/CADA	Non recevable
Avis n° 2009-83	X/Commune de Braine-l'Alleud	Recevable et fondé
Avis 2009-84 (NL)	X/SPF Justice (3)	Non recevable
Avis n° 2009-85	Fonds des accidents du travail – demande de communication d'un procès-verbal du comité de gestion du Fonds des accidents du travail formulée par une victime d'accident du travail – demande d'avis	Recevable
Avis 2009-86 (NL)	X/SELOR	Recevable et fondé
Avis n° 2009-87	IMMO FUTUR SPRL/Commune d'Etterbeek	Recevable et fondé
Avis n° 2009-88	X/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-89 (NL)	X/SPF Chancellerie du Premier Ministre	Recevable et fondé
Avis 2009-90 (NL)	X/Selor	Recevable et fondé
Avis 2009-91 (NL)	X/SPF Justice	Non recevable

Avis n° 2009-92	X/SPF Justice	Non recevable
Avis n° 2009-93	X/SPF Finances	Non recevable
Avis n° 2009-94	X/Commune de Lessines	Recevable mais non fondé
Avis n° 2009-95	AISBL RECHARGE/SPF Finances	Recevable et fondé
Avis 2009-96 (NL)	CLAUS/SPF Emploi, Travail, Concertation sociale	Recevable et fondé
Avis 2009-97 (NL)	TEST ACHATS/Institut scientifique de Santé publique	Recevable et fondé
Avis 2009-98 (NL)	X/ SPF Justice (5)	Recevable et fondé

2.3 Notification des avis

Les avis de la Commission sont publics. La Commission a dès lors, dès le début de ses activités, entrepris les démarches nécessaires en vue de construire un site Internet reprenant toutes les informations relatives à la Commission et donc également les avis de la Commission. Malgré des efforts constants de la Commission, ce site Internet n'a plus pu être mis en ligne en 2009.

3. Recommandations

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 possibilité n'est pas prévue dans le cadre de la possibilité de recours. 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 pour 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 compétences décisionnelles. La Commission ne voit 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 (voir l'article 32 de la Constitution) – qui n'a pas le statut de droit fondamental et ni la reconnaissance d'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.

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 de la Commission, la Commission ordonne 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 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 tels 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 administratifs 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 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'adaptation parfois simultanée de plusieurs législations.

3.5 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 sur une demande d'accès à un document administratif.

La Commission constate que SELOR en particulier satisfait toujours insuffisamment aux obligations imposées par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Il invoque souvent soit l'existence de droits intellectuels soit les coûts allant de pair avec l'exercice du droit d'en obtenir une copie. La Commission estime que ce

ne sont pas des motifs suffisants pour refuser le droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs. La Commission ne peut pas non plus adhérer à l'argument selon lequel les questions d'examen doivent pouvoir être réutilisées de sorte que la confidentialité s'impose. En ce qui concerne l'accès aux tests au sein de la fonction publique, la Commission a d'ailleurs formulé un avis de sa propre initiative dans lequel elle réagit de manière détaillée à ce problème (avis n° 2009-17).

3.6. Utilisation de la possibilité d'avis de la Commission lors de la rédaction 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.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président