

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 72.863 du 31 mars 1998

A.67.320/G-34

En cause : **JORDAN** Chantal,
ayant élu domicile à la Centrale
générale des services publics,
place Fontainas 9/11
1000 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement.

**LE CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLEE GENERALE
DE LA SECTION D'ADMINISTRATION,**

Vu la requête introduite le 26 janvier 1996 par Chantal JORDAN, qui demande l'annulation du refus de la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française de lui communiquer les avis donnés par la section de législation du Conseil d'Etat sur les projets ayant abouti aux arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 4 novembre 1997, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 novembre 1997;

Vu la lettre du 19 novembre 1997, notifiée aux parties, remettant l'affaire sine die;

Vu l'ordonnance du 20 novembre 1997 du premier président du Conseil d'Etat renvoyant l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 8 janvier 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique de l'assemblée générale de la section d'administration du 3 février 1998 à 14.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DETRY, avocat, comparaissant pour la requérante, et Mes LEVERT et VAN ASSCHE, avocats, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

I. Quant aux éléments de la cause.

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le 11 septembre 1995, la requérante, qui est chef du service juridique de la Centrale générale des services publics, a demandé au secrétaire général du ministère de l'éducation, de la recherche et de la formation de la Communauté française la copie d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, donnés sur quatre projets qui sont devenus les arrêtés du 28 août 1995 du Gouvernement de la Communauté française, publiés au Moniteur belge du 1^{er} septembre 1995, et relatifs au régime de congé et de disponibilité pour maladie et infirmité des membres du personnel de l'enseignement.

La requérante fondait sa demande sur le décret du 14 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration et l'arrêté du 24 avril 1995 du Gouvernement de la Communauté française en portant exécution.

2. Il lui a été répondu le 2 octobre 1995 en ces termes :

" J'ai l'honneur de vous informer que le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration contient des clauses restreignant le champ d'application relatif à la délivrance des documents administratifs, notamment celles visées à l'article 1^{er}, 1^o, qui précisent quelles sont les autorités administratives qui édictent des actes et règlements et qui relèvent de la Communauté française. Je ne peux dès lors donner une suite favorable à votre demande de communication de documents émanant du Conseil d'Etat car elle n'entre pas dans le cadre du décret du 22 décembre 1994 précité".

3. Le 16 octobre 1995, la requérante a demandé l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs, créée par l'article 8 du décret précité.

4. Ladite Commission a émis le 13 novembre 1995 l'avis selon lequel "le motif de refus tel qu'opposé à la demande du Service juridique de la C.G.S.P. d'obtenir copie de l'avis du Conseil d'Etat sur les projets des arrêtés susvisés n'est pas fondé".

5. Le 21 novembre 1995, la requérante a réitéré sa demande auprès de la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française. Celle-ci ne s'est pas prononcée, son silence étant réputé un rejet à l'expiration du délai fixé par l'article 8, § 2, alinéa 4, du décret du 22 décembre 1994. Ce rejet implicite constitue l'acte attaqué;

II. Quant au bien-fondé du recours.

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation de l'article 32 de la Constitution, du décret du 22 décembre 1994 de la Communauté française relatif à la publicité de l'administration et de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 avril 1995 qui en porte exécution; qu'elle fait valoir que la Communauté française est une autorité administrative et que les avis de la section de législation constituent des documents administratifs au sens dudit décret;

Considérant que la partie adverse répond que les avis de la section de législation sont secrets dans les cas où l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat n'en impose pas la publication; qu'elle fait valoir qu'en tout état de cause, cette disposition est la *lex specialis* qui déroge aux normes invoquées par la requérante, pour le motif que celles-ci s'appliquent à toutes les autorités administratives qui participent à l'exercice du pouvoir exécutif, ce que n'est pas le Conseil d'Etat; qu'à titre subsidiaire, elle soutient que "les avis de la section de législation sont

exclus du champ d'application du décret du 22 décembre 1994, conformément à son article 6, § 3, 3°, en raison de l'atteinte possible au secret des délibérations du gouvernement et des autorités responsables relevant du gouvernement ou auxquelles l'autorité est associée" puisque "la comparaison du contenu des avis de la section de législation du Conseil d'Etat et des décisions prises par le Gouvernement pourrait aboutir à déterminer la nature et le contenu des délibérations du Gouvernement ou des autorités y associées"; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse entend tirer argument du rapport public du Conseil d'Etat pour l'année judiciaire 1994-1995 qui, se référant aux travaux préparatoires de la loi du 24 mars 1994 ayant modifié les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, confirme le caractère confidentiel des avis de la section de législation;

Considérant que l'article 1^{er} du décret du Conseil de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration porte les définitions suivantes :

- " 1° 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° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;
- (...)" ;

Considérant qu'il n'est pas contesté que le Gouvernement de la Communauté française constitue une autorité administrative au sens de l'article 1^{er}, 1°, du décret précité; qu'au cours des travaux préparatoires de celui-ci, le Gouvernement de la Communauté française s'est explicitement référé aux débats préalables à l'adoption de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration; que,

dans la note explicative jointe au projet tendant à l'insertion dans la Constitution de l'actuel article 32 de celle-ci, le Gouvernement fédéral avait donné du concept de document administratif la définition suivante :

" toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent ... toutes les informations disponibles, quel que soit le support : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement informatisé de l'information. Les rapports, les études, même de Commissions consultatives non officielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, dont dispose une autorité" (Doc. parl. Chambre, session 1992-1993, n° 839/1, p. 5);

Considérant que lorsque le Gouvernement de la Communauté française adopte un arrêté réglementaire dont le projet a été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat, l'avis donné par celle-ci constitue, pour cette autorité, un document administratif qui, comme l'arrêté lui-même, est visé par l'article 1^{er}, 2^o, du décret du 22 décembre 1994; que l'article 3 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, qui impose, dans les cas y énoncés, que la forme de publicité la plus large soit donnée à certains avis du Conseil d'Etat, n'exclut pas que, dans les autres cas, ceux-ci fassent l'objet d'une publicité plus limitée, de la manière et aux conditions fixées par la loi ou le décret; que lorsque, comme en l'espèce, une autorité administrative rejette implicitement une demande de reconsidération, formée après l'avis donné par la Commission d'accès aux documents administratifs, elle est censée s'approprier les motifs exposés dans la décision initiale de refus; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner les allégations de la partie adverse, au demeurant formulées à titre subsidiaire, selon lesquelles la communication des avis de la section de législation pourrait porter atteinte au secret des délibérations gouvernementales; que le rapport

public du Conseil d'Etat pour l'année judiciaire 1994-1995 - pas plus que les travaux préparatoires de la loi du 24 mars 1994 - ne se prononce pas sur la portée de l'article 32 de la Constitution et des dispositions législatives qui ont été adoptées sur la base de celui-ci; que les appréciations qui ont été émises de manière générale en ces occasions ne peuvent lier la section d'administration, statuant au terme d'une procédure contradictoire ayant permis de mettre en évidence tous les éléments de droit susceptibles d'être pris en considération; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé le refus de la Ministre Présidente du Gouvernement de la Communauté française de communiquer à Chantal JORDAN les avis donnés par la section de législation du Conseil d'Etat sur les projets ayant abouti aux arrêtés du Gouvernement de la Communauté française du 28 août 1995.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de l'assemblée générale de la section d'administration du
Conseil d'Etat, le trente et un mars 1900 nonante-huit,
par :

MM. BAETEMAN,	premier président du Conseil d'Etat,
CLOSSET,	président de chambre,
BORRET,	président de chambre,
GEUS,	président de chambre,
M ^{me} BRACKE,	président de chambre,
MM. HANOTIAU,	président de chambre,
LEROY,	conseiller d'Etat,
HANSE,	conseiller d'Etat,
STEVENS,	conseiller d'Etat,
VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
BAERT,	conseiller d'Etat,
MOONS,	conseiller d'Etat,
M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
MM. SMETS,	conseiller d'Etat,
VANHAEVERBEEK,	conseiller d'Etat,
M ^{me} LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Premier Président,

D. LANGBEEN.

G. BAETEMAN.