17-02-1988

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 23 mai 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

1. La proposition de décret soumise à l'examen du Conseil d'Etat vise à imposer d'une part la communication aux administrés des documents administratifs qui les concernent "directement ou indirectement" (article 1er), d'autre part la publication régulière au Moniteur belge des "directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives"(article 3).

2. Le champ d'application des dispositions de la proposition est plus précisément circonscrit par les définitions qu'elle donne, en son article 1er, des notions de "document administratif" et d'"autorité administrative". A s'en tenir à la lettre de l'article 1er, il semblerait que sont seules concernées par la proposition les autorités administratives relevant de la Communauté française. Mais les "Développements" de la proposition donnent une interprétation plus étendue de cette notion d'"autorité administrative" :

"Ainsi, peu importe le type d'autorité administrative dont ils émanent, pour autant qu'elle exerce une compétence de nature communautaire. Cela concerne donc non seulement les administrations de l'Etat, mais aussi les établissements publics, ou encore les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public".

.../...

Certes, ces propos ont été tenus à un moment où le Ministère de la Communauté française n'était pas encore constitué. Il n'empêche que, même limitée aux autorités administratives qui dépendent de la Communauté française, la présente proposition pose un problème préalable de compétence : appartient-il au législateur communautaire de consacrer par un décret "une nouvelle liberté : la liberté d'accès aux documents administratifs" ou, les choses étant analysées sous un autre angle, de codifier la procédure administrative non contentieuse en imposant aux autorités administratives qui relèvent de la Communauté française, l'obligation de communiquer aux administrés les documents administratifs qui les concernent, outre l'obligation de publication régulière des documents internes à l'administration ?

3. La section de législation du Conseil d'Etat a déjà été précédemment consultée sur des propositions de loi qui soulevaient le même problème de compétence.

a) dans son avis L. 15.848 donné le 15 février 1984 sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (1), la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé qu'une telle réglementation pouvait être "regardée comme précisant un droit fondamental" et que, pour ce motif, elle était manifestement demeurée de la compétence du législateur national et avait donc vocation à recevoir une "application générale, quelle que soit l'administration qui prend la

---

.../...

(1) Doc. parl., Sénat, 1981-1982, n°33/2, du 20 mars 1984.

décision". Toutefois, le Conseil d'Etat ajoutait que cette compétence nationale n'enlevait rien à la possibilité pour les Communautés et les Régions d'établir, à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif, dans une matière qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions dont il est question ou qui tendent à "affiner" celles-ci.

b) dans ses avis L. 16.054 donné le 31 octobre 1984 sur une proposition de loi "visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration" (déposée par MM. COLLA et consorts) (1) et L. 16.055 donné le 31 octobre 1984 sur une proposition de loi "portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration" (déposée par MM. ANCIAUX et consorts) (2), le Conseil d'Etat a nuancé sa position par l'exposé d'une deuxième thèse selon laquelle la loi ordinaire ne pourrait, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, s'immiscer dans l'exercice, par les Régions et les Communautés, des compétences qui leur appartiennent. Sans trancher cependant le problème de manière définitive, le Conseil d'Etat s'en remettait alors à l'intention du législateur, soit que celui-ci considère les règles en question comme "l'affirmation et la mise en oeuvre générale et autonome d'un droit fondamental qui n'admet pas de différenciation selon qu'il concerne l'Etat, la Communauté ou la Région ni selon la matière concernée", soit que celui-ci considère au contraire les dispositions comme tendant à "régler pour partie des matières qui, en vertu de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980, ont été soustraites à la compétence de l'Etat".

---------- .../...

(1) Doc. parl., Chambre, 1984-1985, n° 733/2, du 17 décembre 1984.

(2) Doc. parl., Chambre, 1981-1982, n° 109/2, du 17 décembre 1984.

4. Après réexamen du problème, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu de se prononcer en faveur de la compétence de principe du législateur national dès lors qu'il ne fait pas de doute que l'intention des auteurs de la proposition est de "créer une nouvelle liberté : la liberté d'accès aux documents administratifs".

Deux raisons essentielles militent en faveur de cette solution. D'une part, il y a que les libertés fondamentales ont toujours été placées par le Constituant sous la protection de la loi.

Ni la Constitution revisée, ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux Communautés et aux Régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés consacrées, ne pourraient-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le Constituant lui-même, soit par le législateur national. On ne peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences.

.../...

D'autre part, tout comme l'obligation de motiver en la forme les actes administratifs, celle faite à l'administration de publier ses décisions et de donner accès à ses documents à toute personne intéressée relève d'un processus de codification de la procédure administrative non contentieuse qui, conduisant à un contrôle préventif accru de l'action administrative, a une incidence décisive sur l'oeuvre de juridiction. Il s'ensuit que l'autorité nationale, dont relève, au titre de compétence exclusive, l'organisation du contentieux juridictionnel de l'administration, a le pouvoir d'imposer, de manière générale, pareille obligation non seulement aux autorités administratives nationales, mais aussi aux autorités administratives régionales et communautaires.

5. Il suit de ce qui précède que le législateur national est seul compétent pour fixer de manière générale des exigences en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, aussi bien ceux des autorités administratives nationales que ceux des autorités administratives régionales et communautaires. Ces exigences doivent être considérées comme des exigences minimales. Ceci étant, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objections à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Conseils des Communautés et Régions puissent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, imposer des obligations en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu pour eux de s'assurer, le moment venu, de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales prises par le législateur national.

Le Conseil d'Etat ne voit pas davantage d'obstacles à ce que dans ces mêmes matières, les législateurs décrétaux complètent et renforcent les exigences minimales formulées par le législateur national pour l'ensemble des autorités administratives et de leurs actes. La présente proposition de décret va toutefois très au-delà et, par suite, excède la compétence du législateur décrétal.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre, président,
	H. COREMANS,	président de chambre,
	P. FINCOEUR,	
	J. VERMEIRE,	conseillers d'Etat,
Madame :	S. VANDERHAEGEN,	
Monsieur :	R. ANDERSEN,	
Messieurs :	F. RIGAUX,	
	F. DE KEMPENEER,	assesseurs de la
	J. GIJSSELS,	de la section de législation,
	J. DE GAVRE,	
Mesdames :	R. DEROY,	greffier,
	A. BECKERS,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. M. VAN DAMME, auditeur, et par Mme B. HAUBERT, auditeur adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. H. ROUSSEAU.