ROYAUME DE BELGIQUE.

---

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

---

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures, de la Fonction publique et du Budget de la Région wallonne, le 30 novembre 1994, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif au droit d'accès aux documents de l'Administration", a donné le 19 décembre 1994 l'avis suivant :

Examen du projet.

Article 2.

La doctrine met 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 part, de la répartition des compétences en ce domaine, entre l'Etat fédéral et les Régions, 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

---

(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, A.J.D.A., 1994, pp. 679-686.

administrative, sous le contrôle des juridictions compétentes, aura à mettre en oeuvre ces modes de combinaison. Pour éviter que l'apparente simplicité du texte de l'article 2 du décret trompe ses futurs interprètes, l'exposé des motifs devrait être plus explicite à cet égard.

A 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 décembre 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 1er, 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.

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 C.A.D.A. fédérale s'oriente vers la même solution.

Article 6.

La difficulté que soulève l'article tient à ce que la Région 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 Région. Ainsi, par exemple, le paragraphe 2, 1°, constitue un empiétement 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 régionale 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 2, 1° :

"1° à la vie privée, sauf les exceptions prévues par la loi;".

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

Observation finale.

Le projet ne contient pas de disposition similaire à celle qui figure à l'article 2, 4°, de la loi du 11 avril 1994. Cette omission est délibérée, selon les explications fournies par le délégué du ministre. Elle tend, aux yeux des auteurs du projet, à éviter une suspension indéfinie de la prise de cours des délais de recours, qui résulterait de notifications irrégulières (en raison de la difficulté de déterminer avec certitude, dans certains cas, les voies éventuelles de recours). Cette abstention est admissible du point de vue constitutionnel (1).

---

(1) Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'intention des auteurs du projet est de généraliser ce genre d'information, mais sans en faire une condition de la régularité de la notification.

La chambre était composée de :

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | P. TAPIE, | premier président, |
| | Y. BOUCQUEY,<br>Y. KREINS, | conseillers d'Etat, |
| | J. DE GAVRE,<br>P. GOTHOT, | assesseurs de la section de législation, |
| Madame | 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 PRESIDENT,

J. GIELISSEN. P. TAPIE.