

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La transparence administrative en Belgique : un clair-obscur(1re partie)

Davio, Thérèse

Published in:
Informatique Juridique et Droit de l'Informatique

Publication date:
1992

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Davio, T 1992, 'La transparence administrative en Belgique : un clair-obscur(1re partie)', *Informatique Juridique et Droit de l'Informatique*, Numéro 11, p. 27-31.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

DROIT DE L'INFORMATIQUE

La transparence administrative en Belgique : un clair-obscur. (Première partie).

Th. DE LA CROIX - DAVIOS
Centre de Recherches
Informatique et Droit
Namur - Belgique

Clair-obscur

*"Dans un tableau, une gravure, un dessin, art de nuancer sur
un fond d'ombre un effet de lumière diffuse"*

Petit Larousse illustré

Base du dialogue entre l'administration et l'administré, la transparence de l'administration se veut une condition essentielle à la mise en place d'une société démocratique participative. La Belgique a connu ces dernières années une multiplicité de textes généraux en la matière. Proposition portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration ⁽¹⁾, Proposition de loi relative à la publicité de l'administration ⁽²⁾, proposition de loi portant des mesures visant à accorder un droit général à l'information aux citoyens et instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services des organismes nationaux, qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un Ministre ou Secrétaire

d'Etat ⁽³⁾, proposition de loi relative à la publicité des documents administratifs ⁽⁴⁾, proposition de loi relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs ⁽⁵⁾, révision du Titre II par l'insertion d'un article 24 ter relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration et au médiateur ⁽⁶⁾, proposition de loi relative à la publicité de l'administration ⁽⁷⁾. Tous ces textes concourent à une meilleure transparence administrative.

Notre objectif sera de parcourir les propositions avancées jusqu'à présent en Belgique, en y relevant les éléments favorables à une politique de transparence. De nombreuses conditions accom-

pagnant les principes généraux de publicité. Elles peuvent dans certains cas amoindrir, voire entraver, la mise en place d'un régime de transparence administrative. Dès lors, après l'examen des principes de base énoncés par les différentes propositions, nous verrons que les principes de transparence sont tempérés par des concepts d'application stricte, par des procédures lourdes, par de nombreuses exceptions.

1. Le principe de transparence administrative

Le principe de transparence (A) se voit traduit dans les textes en deux axes : publicité passive et publicité active (B). Le cas particulier du droit d'accès de l'administré à ses données est complété par un droit de correction (C). Une autorité de

contrôle est mise en place (D).

A. Ration legis

Le principe général de transparence, avancé par les propositions de lois, fait correspondre au droit à l'information de l'administré, un devoir d'information dans le chef de l'administration.

Un bref parcours des textes, nous montre que le principe mis en exergue est d'abord celui de la transparence administrative.

La proposition de loi relative à la publicité des documents administratifs ⁽⁹⁾ a pour objectifs de reconnaître au citoyen le droit d'accès aux documents administratifs et corrélativement d'imposer aux administrations l'obligation de communiquer certains documents relatifs à des informations importantes présentant un intérêt direct pour les citoyens.

La proposition relative à la publicité de l'administration ⁽¹⁰⁾ se veut une loi-cadre énonçant des principes généraux applicables à chaque niveau de l'administration, regroupés autour du thème de la publicité des actes de l'administration.

La proposition relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs ⁽¹⁰⁾ veut permettre à l'intéressé de disposer d'éléments d'information avant même qu'une décision administrative intervienne ou même en

dehors de toute procédure pouvant conduire à une décision.

La proposition portant des mesures visant à accorder un droit général d'information aux citoyens et à instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services ou organismes nationaux qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un Ministre ou Secrétaire d'Etat ⁽¹¹⁾ a comme son titre l'indique un double objet : organiser le droit général à l'information et la publicité de principe à tous les niveaux de l'administration.

La proposition relative à la publicité de l'administration ⁽¹²⁾ étend son champ d'application à la publicité des réunions des organes exécutifs, à la publicité des documents administratifs, au devoir d'information active et au droit de parole des fonctionnaires. Nous nous attacherons ici à la publicité des documents et au devoir d'information active.

La proposition portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration ⁽¹³⁾ tend à permettre un accès général aux documents administratifs. Le principe général inscrit à l'article 1 prévoit que "tout habitant a le droit de recueillir des informations, de recevoir ou de communiquer des idées ainsi que de consulter les textes établis par les pouvoirs publics".

L'intérêt protégé semble être avant tout celui de

l'administré. Cependant, les conditions d'exercice du droit d'accès, les exceptions à la publicité passive et active montrent les limites de ce principe et traduisent la volonté réelle des parlementaires de concrétiser la transparence à tous les niveaux de l'administration. Ne font-ils pas alors prévaloir alors l'intérêt de l'administration ?

B. Structure générale du texte

Le tableau suivant représente d'une manière synthétique les deux axes suivis par les différents textes. Ces distinctions indiquent que la transparence est le fait de deux parties : administration et administré. Le premier volet relatif à la publicité passive reconnaît un droit d'accès de l'administré aux données administratives. Ce droit est complété par un devoir d'information dans le chef de l'administration, deuxième volet.

La proposition Lenfant ⁽¹⁴⁾ érige un "droit d'accès" aux documents administratifs. Le principe de base est d'octroyer à "chaque administré un droit d'accès aux documents administratifs suivant les modalités prévues par la loi." ⁽¹⁵⁾ La proposition entend par là prendre le parti de l'administré. Les autorités administratives ont donc l'obligation de communiquer les documents administratifs aux administrés qui en font la demande. Pour rendre cette obligation effective, il est prévu

que ces autorités administratives mettent à la disposition du public, à leur siège, un registre complet des documents administratifs qu'elles établissent et qui peuvent être consultés. Une liste de tous ces documents devra être dressée par chaque autorité administrative concernée et publiée annuellement au *Moniteur belge*. En outre, il sera désigné un fonctionnaire dans chaque administration qui sera chargé d'assurer l'information des administrés. La proposition entend par ailleurs créer un "corollaire au droit d'accès" en obligeant l'administration à rendre publics certains documents ayant une utilité directe pour le citoyen. Il s'agit là de l'obligation d'information active de l'administration.

La même distinction se retrouve dans la proposition de M. Bossuyt.⁽¹⁶⁾ Deux notions se dégagent : la "publicité active" et "publicité passive". Elles prennent le point de vue de l'administration dans la mesure où c'est l'administration qui est soit active, soit passive. Par publicité active, il est prévu que chaque autorité administrative fournisse d'initiative des informations sur la politique, y compris sur sa préparation et son exécution dans tous les domaines relevant de sa compétence. Le texte reste relativement vague quant à la manière dont doit s'effectuer la publicité. En effet, "les citoyens concernés et intéressés doivent être informés le mieux possible et à des moments tels qu'ils puissent

faire connaître leur avis à temps au cours de la procédure administrative".⁽¹⁷⁾ La publicité active comprend également la publicité des avis transmis par des organes consultatifs créés ou donnés sur demande à leur intention par des commissions consultatives non officielles.⁽¹⁸⁾ De plus, la publicité active invite l'administration à mettre de manière la plus appropriée à la disposition du public : la description de l'organisation interne de ses services, un registre des entrées et sorties de documents une indication complète des endroits, jours et heures où les documents peuvent être consultés. Il s'agit, on le voit, de mesures formulées de manière générale, qui laissent toute latitude à l'administration dans le choix des moyens concrets de mise en oeuvre des principes avancés. Différentes remarques doivent être faites ici. Premièrement, c'est l'administration qui choisit elle-même les moyens de sa transparence. Deuxièmement, cette disparité rend plus difficile l'accès. Comment enfin, savoir quelle est la "manière la plus appropriée" de mettre des informations à la disposition du public ? La publicité est passive dans le chef de l'administration lorsque "toute personne a le droit de consulter les documents administratifs relatifs à la matière qu'elle désigne, ou d'en prendre ou d'en recevoir copie".⁽¹⁹⁾ Par ailleurs, la publicité passive comprend

également le cas de la demande par un citoyen d'informations relatives à sa propre personne et à ses droits personnels figurant dans les banques de données, les fichiers et les dossiers administratifs des autorités administratives.⁽²⁰⁾

La proposition de M. Cerexhe⁽²¹⁾ distingue dans le même sens, l'accès à l'initiative des administrés et l'accès à l'initiative des autorités administratives. L'accès à l'initiative des administrés prévoit que tout administré a le droit de prendre connaissance des documents administratifs contenant des informations relatives à sa personne ou à ses biens⁽²²⁾. L'accès à l'initiative de l'administration comprend la publicité régulière de documents tels directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, qui contiennent une interprétation de droit positif ou une description des procédures administratives.⁽²³⁾ Ce texte ne semble pas au premier abord prendre le point de vue de l'administration puisque l'initiative émane soit de l'administration soit de l'administré. Cependant, le bénéficiaire de l'accès est dans les deux cas l'administré qui d'une part prend connaissance des documents qui le concernent, et d'autre part accède à des documents publiés par l'administration. Dès lors, la formulation originale de cette proposition reste ambiguë, particulièrement pour ce qui concerne la

signification des termes : "accès à l'initiative de l'administration".

La proposition de M. Ansoms ⁽²⁴⁾ entend contraindre les organes publics à prendre eux-même les initiatives requises pour la communication des informations (**Communication active d'information**) et à donner suite aux demandes d'information émanant de toute personne ou de toute organisation dotée ou non de la personnalité juridique (**Droit à l'information**). La Communication active d'information s'effectue par la mise en place d'un service national d'information chargé de recevoir, de publier et de rendre accessibles les descriptions des services et organes administratifs, les projets de politiques, les effectifs globaux ainsi que les postes budgétaires ou comptables.⁽²⁵⁾ Une liste des publications, des bandes sonores disponibles ou des bandes vidéos ainsi que de tous les documents se trouvant auprès du service national d'information est envoyée dans chaque commune. Des informations complémentaires peuvent encore être fournies à l'initiative de chaque organe public. Le droit à l'information érigé par la proposition permet à tout citoyen de demander aux organes publics concernés toutes les informations figurant au sujet de sa personne et de ses droits personnels dans les banques de données les fichiers et les dossiers administratifs des autorités administratives. Ce droit permet, d'autre part, à chaque citoyen et à

chaque organisation de demander toutes les informations, résolutions ou décisions qui ne sont pas inscrites au nom d'une ou de plusieurs personnes dans les documents publics et pour lesquels ils peuvent justifier un intérêt suffisant en vue d'en obtenir la communication.⁽²⁶⁾ Il est à noter ici que le droit d'accès est conditionné à l'existence d'un intérêt suffisant dans le chef de l'administré. Qui sera le juge de cet intérêt ? Comment garantir le respect de la vie privée si toute personne justifiant d'un intérêt suffisant peut accéder à toutes les données ?

La proposition de M. De Vlieghere et Daras ⁽²⁷⁾ distingue d'une part, la **publicité et consultation** des documents administratifs (chapitre, III) et d'autre part le **devoir d'information active et la publication** des décisions administratives (chapitre IV). Le principe général de la proposition ⁽²⁸⁾ énonce que "tous les documents administratifs sont publics", sauf les exceptions de protection de la vie privée. Dès lors, tous les documents administratifs sont publics pour les administrés concernés. Concernant la consultation, tout administré a le droit de consulter tous les documents administratifs sans devoir témoigner d'aucun intérêt que celui inhérent à sa qualité d'administré, pour autant que lesdits documents ne soient pas confidentiels.⁽²⁹⁾ Dès lors,

l'administré a le droit de consulter tous les documents administratifs qui concernent sa vie privée. La consultation peut se faire sur place, par écrit ou par téléphone. Le devoir d'information active comprend le devoir d'assister aussi efficacement que possible les citoyens qui demandent des informations ; de mettre une description complète des services et du fonctionnement des administrations à la disposition du public ; de mettre à la disposition du public également un registre complet des documents administratifs qu'elles établissent et qui peuvent être consultés et demandés ; un index de tous ces documents sera publié au *Moniteur belge* ; d'informer les citoyens de mesures qu'elles envisagent de prendre ; de rédiger les documents administratifs dans un "langue compréhensible pour la plupart des citoyens".

La proposition de M. Anciaux ⁽³⁰⁾ prévoit d'une part la **publicité** des avis des pouvoirs publics et d'autre part, le **droit de prendre connaissance** des documents des pouvoirs publics.

C. Droit de correction

La formulation du droit de correction diffère peu d'un texte à l'autre. Il accompagne nécessairement le droit d'accès car il est la condition à la fiabilité de la banque de données. Il permet par ailleurs à la personne qui accède à l'information qui la concerne de voir véhiculée une image juste de sa personne.

Un droit de correction particulier est octroyé à la personne qui consulte un document relatif à sa personne ou à ses biens dans la proposition Lenfant.⁽³¹⁾ Il peut exiger le retrait de toute information inexacte, incomplète ou inadaptée et le cas échéant la correction ainsi que la mention des observations qu'il aurait faites.

Un droit de correction est prévu dans la proposition de M. Bossuyt lorsque l'administré constate que des données qui le concernent sont inexactes ou incomplètes.⁽³²⁾

Lors de la prise de connaissance de documents administratifs concernant sa personne ou ses biens, l'administré peut exiger le retrait de toutes les informations inexactes, incomplètes ou inadaptées.⁽³³⁾

"A sa demande, les observations formulées par le citoyen concerné au sujet de ces informations sont jointes au dossier correspondant ou intégrées au fichier. Si des inexactitudes sont constatées en l'occurrence, elles sont immédiatement rectifiées".⁽³⁴⁾

"Les données figurant dans les documents administratifs dont un administré a pris connaissance doivent être corrigées immédiatement sur simple demande de l'intéressé. Les observations formulées par l'administré au sujet de données qui le concernent

et qui figurent sur un document administratif seront à sa demande également mentionnées sur ce document".⁽³⁵⁾

D. Autorité de contrôle

Une Commission d'accès aux documents administratifs est instituée par la proposition Lenfant⁽³⁶⁾. Elle est chargée non seulement de donner son avis dans certaines matières mais aussi de proposer toute modification utile des textes législatifs et réglementaires relatifs à la communication des documents administratifs.

Le Conseil pour la publicité de l'administration de la proposition Bossuyt⁽³⁷⁾ statue sur tous les litiges dont il est saisi en relation avec l'application de la loi. Le Conseil est un intermédiaire entre l'administré et l'administration. Le Conseil prend des décisions définitives, susceptibles cependant d'annulation par le Conseil d'Etat. Le Conseil établit un rapport annuel. Il informe le Gouvernement de toutes les affaires et observations qu'il estime devoir formuler sur base de ses constatations. Il joue un rôle consultatif dans toutes les matières qui relèvent de l'application de la loi. Un tel Conseil est également mis sur pied dans la proposition de révision de la Constitution, introduisant un article 24 relatif à la publicité et à la motivation des actes de l'administration et au médiateur.⁽³⁸⁾

Un service national d'information est mis en place dans la proposition de M. Ansoms.⁽³⁹⁾ Celui-ci est chargé de recevoir, de publier et de rendre accessibles les descriptions des services et organes administratifs, les projets de politiques, les effectifs globaux ainsi que les postes budgétaires ou comptables. Il donne son avis sur la manière dont les activités d'information sont organisées. Il publie un rapport annuel d'activité. Le Conseil d'Etat reste seul compétent pour recevoir une demande d'annulation d'une décision de refus d'information.⁽⁴⁰⁾

Un Conseil supérieur pour la publicité de l'administration est institué.⁽⁴¹⁾ Ce Conseil a connaissance de toutes les exceptions à la publicité. Il peut procéder à une enquête et statuer par voie de décisions, annulables par le Conseil d'Etat. Il est un organe consultatif et peut émettre de sa propre initiative des avis concernant l'application générale de la loi pour la publicité de l'administration. Il peut faire aux Chambres des propositions concernant l'application et la révision de la loi.

Le recours en annulation devant le Conseil d'Etat est seul prévu par la proposition de M. Cerexhe⁽⁴²⁾ et de M. Anciaux.⁽⁴³⁾

A suivre