



Commission d'accès aux et de  
réutilisation des documents  
administratifs

*Section publicité de l'administration*

RAPPORT ANNUEL 2022

## 1. Aperçu du fonctionnement

La Commission d'accès aux documents administratifs trouve son fondement dans 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'. En vertu de l'arrêté royal du 29 avril 2008, cette Commission a fusionné avec la Commission fédérale de recours pour la réutilisation des documents administratifs. Depuis lors, la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs est divisée en deux sections : la section publicité de l'administration et la section réutilisation. La Commission agit notamment en qualité d'organisme d'avis dans le cadre du recours administratif organisé par l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 et par l'article 9, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 novembre 1997. Elle peut en outre formuler des avis de sa propre initiative à la demande d'autorités administratives fédérales.

Après l'expiration, en date du 27 juin 2021, du mandat des membres de la Commission sur la base de l'arrêté royal du 22 juin 2017 'portant nomination des membres de la Commission d'accès aux documents administratifs' (*M.B.*, 27 juin 2017), il a fallu attendre jusqu'à la fin juin 2022 avant que la Commission nouvellement composée puisse se réunir. La Commission a été recomposée par l'arrêté royal du 21 février 2022 'portant nomination des membres de la Commission d'accès aux documents administratifs' (*M.B.*, 7 mars 2022). La prestation de serment entre les mains de la ministre de l'Intérieur s'est déroulée le 22 juin 2022. La première réunion de la commission nouvellement composée s'est tenue le 29 juin 2022.

## 2. Avis

### *2.1 Nombre de demandes d'avis et d'avis donnés*

En 2022, la Commission a reçu 134 demandes d'avis.

- Vingt demandes d'avis ont été introduites alors que la Commission ne disposait plus du mandat requis pour se prononcer utilement sur ces demandes.

- Lors de sa réunion du 29 juin 2022 la Commission a décidé qu'elle traiterai toutes les demandes introduites après cette date. Toutefois parmi les 109 demandes d'avis introduites après le 1<sup>er</sup> avril 2022, la Commission a constaté que pour 29 d'entre elles, le délai utile pour se prononcer était dépassé.
- Sur les 80 avis utilement prononcés, 44 étaient en néerlandais et 36 en français.
- En dehors d'un avis émis sur la base de l'article 8, § 3, de la loi du 11 avril 1994, les avis portaient sur des demandes dans le cadre du recours administratif organisé visé à l'article 8, § 2, de la même loi.
- En général, la Commission constate qu'en 2022, les questions liées à la Covid-19 ont largement diminué (sans avoir toutefois complètement disparu).

## *2.2 Aperçu des avis formulés en 2022*

Parmi les 80 avis rendus utilement en 2022, 36 portaient sur une décision de refus implicite, c'est-à-dire un silence de l'autorité.

Dans 25 dossiers seulement, un ou plusieurs motifs d'exception à la publicité ont été soulevés par l'autorité, même si, dans de nombreux cas, le pouvoir administratif n'a pas motivé sa décision de manière suffisamment concrète.

La Commission déplore le manque de réactivité de certaines autorités administratives face aux demandes des citoyens.

Malgré la période d'inactivité de la Commission pour les raisons expliquées ci-avant, certains avis importants ont pu être donnés, lesquels précisent ou font évoluer la pratique d'avis de la Commission, dont notamment les avis suivants.

- Avis n° 2022-59 du 19 septembre 2022

L'article 6, § 3, 1°, de la loi du 11 avril 1994 ne s'applique qu'aux *documents* administratifs incomplets ou inachevés et non aux *dossiers* inachevés ou incomplets, pris dans leur ensemble. Il est donc nécessaire de vérifier séparément pour chaque document administratif si les conditions de l'article 6, § 3, 1°, sont remplies.

- Avis n° 2022-63 du 4 octobre 2022

Cet avis fait une application nuancée du principe de séparation des pouvoirs. Une autorité administrative est tenue d'appliquer la loi du 11 avril 1994 lorsqu'un demandeur sollicite auprès d'elle l'accès à un document administratif et ce, indépendamment de l'existence d'une procédure juridictionnelle pendante, entre elle et le demandeur, devant un tribunal. Cela ne fait d'ailleurs en rien obstacle à la possibilité pour une partie à la procédure de solliciter auprès du tribunal lui-même qu'il ordonne la production de documents en lien avec le litige. L'avis n° 2022-89 du 22 décembre (en plus d'une série d'autres questions juridiques) va dans le même sens.

- Avis n° 2022-76 du 17 novembre 2022

Dans le cadre de la procédure de sélection et de nomination du Médiateur fédéral pour l'Aéroport de Bruxelles-National, l'article 6, § 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 a été invoqué pour refuser l'accès au dossier de sélection. Toutefois, les informations relatives à la fonction et au respect des exigences de qualité spécifiques requises pour l'exercice de celle-ci, ne sont pas couvertes par l'exception relative à la protection de la vie privée pour les personnes exerçant une fonction publique. Bien que cette appréciation diffère d'une personne à l'autre, la portée de l'exception de la vie privée d'une personne doit s'analyser en fonction du degré de visibilité publique de celle-ci.

- Avis n° 2022-101 du 22 décembre 2022

L'autorité administrative avait soulevé le caractère manifestement déraisonnable d'une demande parce que celle-ci l'obligeait à collecter des informations dispersées dans diverses bases de données et fichiers et que cette recherche serait fastidieuse. Ce déficit d'organisation était en réalité

la conséquence directe du non-respect de certaines directives internes. Toutefois, le non-respect d'une directive interne de constitution d'un dossier ne signifie pas pour autant que cette obligation de constituer le dossier devrait encore être exécutée en vertu de la loi du 11 avril 1994. Même dans ces circonstances, l'administration peut invoquer l'article 6, § 3, 3°, de la loi du 11 avril 1994.

### *2.3 Publicité des avis*

Les avis de la Commission sont publics. Ils sont publiés sur le site Internet de la Commission (<http://www.documentsadministratifs.be>). Outre les avis de la Commission, le site internet renseigne également des informations sur la législation relative à la publicité, ainsi que des informations pratiques à destination des demandeurs. Ce site internet a été remis à neuf fin 2014 afin que son utilité et sa facilité d'utilisation soient améliorées.

Toutefois, les décisions ne peuvent actuellement faire l'objet que de recherches chronologiques. La Commission souhaite classer ses avis sur la base de mots clés afin de faciliter, d'une part, la recherche par les membres de la Commission et, d'autre part, celle des demandeurs. La Commission ne pourra pas exécuter cette mission, qui est essentielle pour la continuité de son travail, sans l'aide de l'administration du SPF Intérieur.

## **3. Recommandations, problèmes constatés et interprétation de la législation**

### **3.1. Généralités**

La Commission tient une nouvelle fois à souligner que les recommandations qu'elle a formulées dans ses précédents rapports annuels depuis 2008 n'ont rien perdu de leur valeur. Ces rapports annuels peuvent être consultés sur le site Internet de la Commission.

En se référant à ceux-ci, la Commission entend souligner, à l'intention des responsables politiques et des administrations, la nécessité de prendre les initiatives requises afin de donner suite aux remarques formulées.

La Commission souhaite également explicitement se référer à l'avis qu'elle a formulé à la suite de la demande de la Ministre de l'Intérieur sur la réforme de la législation en matière de publicité de l'administration (Avis du 29 août 2022, n° 2022-44). Les modifications de la législation en matière de publicité de l'administration discutées à la Chambre en 2023 ne diminuent pas la pertinence de l'avis de la Commission.

### 3.2. La mise à l'arrêt de longue durée de la Commission

La Commission déplore avoir été à l'arrêt pendant un certain temps. L'arrêté royal du 22 juin 2017 'portant nomination des membres de la Commission d'accès aux documents administratifs' (*M.B.*, 27 juin 2017) a en effet mis fin au mandat des membres de la Commission le 27 juin 2021. La Commission a poursuivi son travail sur la base du principe de la continuité des services publics. Ce principe offre seulement une possibilité limitée de poursuivre les activités sans mandat explicite. Néanmoins, la Commission avait déjà attiré l'attention du Premier Ministre sur la fin prochaine de son mandat. Il y a également lieu de prendre en compte le fait que les membres de la Commission ont tous une autre fonction. Leur engagement doit dès lors être considéré comme limité dans le temps.

Même après la publication de l'arrêté royal du 21 février 2022 'portant nomination des membres de la Commission d'accès aux documents administratifs' au *Moniteur belge* du 7 mars 2022, la prestation de serment s'est encore fait attendre de sorte que la Commission n'a pu se mettre au travail qu'à la fin juin 2022 après une inactivité de 10 mois.

La Commission espère que cette situation pourra être évitée à l'avenir en organisant le remplacement des membres de la Commission en temps utile.

### 3.3. Ne pas remplir les conditions de recevabilité

Là où, par le passé, les problèmes survenaient en moins grand nombre, la Commission doit constater qu'au cours de l'année écoulée, plusieurs demandes d'avis ont dû être jugées non recevables. La loi du 11 avril

1994 et la loi du 12 novembre 1997 exigent que le demandeur qui rencontre des difficultés pour accéder à des documents administratifs puisse entamer une procédure de recours administratif. Celle-ci implique la simultanéité des actes, à savoir l'introduction d'une demande de reconsidération auprès de l'autorité administrative fédérale concernée et une demande d'avis auprès de la Commission. La Commission suivra attentivement l'évolution de cette tendance en 2023 et a formulé une proposition d'adaptation du prescrit légal.

Par ailleurs, la Commission constate qu'un certain nombre de demandeurs omettent de fournir à la Commission les documents devant lui permettre de traiter la requête. Cela entraîne un suivi supplémentaire de la Commission. La Commission observe que de tels problèmes se présentaient également auprès des CADA régionales et communautaires et que les législations des entités fédérées ont été adaptées pour résoudre ces difficultés. Le législateur fédéral peut envisager d'ajouter une telle disposition dans la législation fédérale en matière de publicité.

I. DELHEZ

Secrétaire suppléante

L. DONNAY

Président