



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 74.180/2
du 20 septembre 2023

sur

un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française
‘modifiant les articles 25, 27, et 28 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l’administration dans les institutions bruxelloises’

Le 18 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la promotion de la santé, des Familles, du Budget et de la Fonction publique à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'modifiant les articles 25, 27, et 28 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 20 septembre 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Patrick RONVAUX et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'avant-projet à l'examen est un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française visant à modifier les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Il est rappelé que les décret et ordonnance conjoints en projet ne pourront être adoptés que moyennant le respect des conditions et de la procédure prévue par l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et par les articles 42 et 63, alinéas 6 à 10, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Par ailleurs, il conviendra que les décret et ordonnance conjoints émanant des trois entités fédérées entrent tous en vigueur à la même date. À cet effet, il se recommande d'insérer un article 5 nouveau dans l'avant-projet, qui déterminera une date précise d'entrée en vigueur, qui sera la même dans chaque acte législatif conjoint.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

L'article 2 envisage de modifier l'article 25, § 1^{er}, des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' en vue d'attribuer une nouvelle compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs et de la charger ainsi de connaître des recours dirigés contre « les rejets de demandes de réutilisation, visées au Chapitre II, article 9 ».

Selon le commentaire de l'article, cette observation entend faire suite à l'avis n° 72.369/1 donné par la section de législation le 8 décembre 2022 sur un avant-projet d'ordonnance 'visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (*Open Data*) et portant transposition de la Directive 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret et ordonnance conjoints, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public’.

Dans cet avis, à propos des articles 7 à 12 de cet avant-projet d’ordonnance, la section de législation avait observé que :

« L’article 7 de l’avant-projet attribue une nouvelle compétence à la Commission d’accès aux documents administratifs, instituée par l’article 25 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ‘relatifs à la publicité de l’administration dans les institutions bruxelloises’. Les articles 7 à 12 comportent également des règles de procédure qui dérogent aux articles 27 et suivants du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019.

Bien que le législateur ordonnanciel puisse abroger le décret et ordonnance conjoints, selon les règles prévues à l’article 92bis/1^{er}, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’¹, l’ordonnance ne peut pas apporter unilatéralement des modifications au régime inscrit dans le décret et ordonnance conjoints.

[...]

Les articles 7 à 12 doivent être distraits de l’avant-projet ».

Ainsi, l’article 2 de l’avant-projet à l’examen entend conférer à la Commission d’accès aux documents administratifs la mission que le législateur bruxellois agissant seul et unilatéralement, ne peut lui confier, pour les motifs exposés dans l’avis n° 72.369/1.

Il reste que la question se pose de savoir si la disposition à l’examen atteint effectivement cet objectif.

En effet, elle ne prévoit pas, comme le prévoyait l’article 7 de l’avant-projet d’ordonnance qui a fait l’objet de l’avis n° 72.369/1, que

« [d]ans le cadre de la réutilisation des documents, la Commission d’accès aux documents administratifs visée au Chapitre 5 du décret et ordonnance conjoint du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la commission communautaire française ‘relatifs à la publicité de l’administration dans les institutions bruxelloises’ est compétente pour connaître des recours à l’encontre d’une décision de mise à disposition des documents, en cas de refus d’exécuter une décision, ou en raison de toute autre difficulté qui est rencontrée dans l’exercice des droits que confèrent la présente ordonnance ».

Elle se limite à prévoir que la Commission sera compétente pour connaître des recours dirigés contre « les rejets de demandes de réutilisation, visées au Chapitre II, article 9 ».

¹ *Note de bas de page n° 5 de l’avis cité* : Qui est applicable à la Commission communautaire commune en vertu des articles 42 et 72 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’.

Or, l'article 9 du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019, que l'avant-projet n'envisage pas de modifier, dispose comme suit :

« La publication au sein de la rubrique transparence des sites internet des autorités administratives visées à l'article 3 consiste, soit à rendre le document ou l'information directement disponible à la lecture, à l'impression ou à la réutilisation, soit à renseigner un lien vers un autre site Internet permettant la lecture, l'impression ou la réutilisation du document ou de l'information.

Le Gouvernement, le Collège réuni et le Collège arrêtent, s'il échet conjointement, les modalités techniques et pratiques destinées à permettre une récolte et un traitement aisé des données à publier ».

Cette disposition n'envisage ainsi expressément aucune « demande de réutilisation », pas plus qu'elle n'organise de procédure décisionnelle quelconque, comparable à celle qu'envisageait l'article 7 de l'avant-projet d'ordonnance ayant fait l'objet de l'avis n° 72.369/1.

Si l'intention des auteurs de l'avant-projet est effectivement de confier une nouvelle compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs consistant à connaître des recours contre certaines décisions, il convient avant tout qu'il organise ou, en tout cas, précise le cadre juridique dans lequel les décisions concernées seront adoptées.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles 3, 2°, et 4.

L'avant-projet sera réexaminé à la lumière de ces observations.

Article 3

Au 1°, *in fine*, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de la dernière phrase, spécialement en ce qui concerne ce qui est attendu du demandeur et ce sur quoi portera exactement l'attestation du médiateur.

La disposition gagnerait à être revue afin de faire apparaître clairement l'intention des auteurs de l'avant-projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Esther CONTI

Martine BAGUET