Numéros du rôle : 7100, 7119, 7148 et 7213
Arrêt n° 43/2020 du 12 mars 2020

A R R Ê T

En cause : les recours en annulation partielle du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, introduits par Peter Verhaeghe et autres, par l'ASBL « De Wakkere Burger » et autres et par Hans Lammerant.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 janvier 2019 et parvenue au greffe le 23 janvier 2019, un recours en annulation partielle des articles I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 et IV.273 du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (publié au *Moniteur belge* du 19 décembre 2018) a été introduit par Peter Verhaeghe, Denis Malcorps et Jan Crève, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 février 2019 et parvenue au greffe le 11 février 2019, un recours en annulation partielle du même décret, a été introduit par l'ASBL « De Wakkere Burger », l'ASBL « Straatego », Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden et Wim Van Roy, assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 mars 2019 et parvenue au greffe le 20 mars 2019, un recours en annulation des articles II.25, III.81, III.82, III.87, III.88, III.89 et des mots « jusqu'à la destruction éventuelle » contenus dans l'article III.80 du même décret a été introduit par Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden et Wim Van Roy, assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes dispositions décrétales. Par l'arrêt n° 97/2019 du 6 juin 2019, publié au *Moniteur belge* du 7 février 2020, la Cour a rejeté la demande de suspension.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juin 2019 et parvenue au greffe le 18 juin 2019, Hans Lammerant a introduit un recours en annulation de l'article II.34 du même décret.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7100, 7119, 7148 et 7213 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel, Me K. Caluwaert et Me E. Loncke, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 4 décembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey, en remplacement du juge émérite E. Derycke, et M. Pâques, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 18 décembre 2019 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 18 décembre 2019.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne l'affaire n° 7100

A.1.1. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle du recours dans l'affaire n° 7100 à défaut d'exposé des moyens. Les parties requérantes n'exposeraient pas toujours clairement en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence invoquées.

A.1.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles soulignent que le Gouvernement flamand a effectivement compris ce dont il s'agit dans tous les cas.

En ce qui concerne l'affaire n° 7119

A.2.1. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle du recours dans l'affaire n° 7119 à défaut d'exposé des moyens. Les parties requérantes n'exposeraient pas toujours clairement en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence invoquées. Par ailleurs, certains moyens invoquent exclusivement la violation de dispositions conventionnelles, alors que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de ces dispositions. Pour cette raison, plusieurs moyens ou branches de moyen sont, à tout le moins partiellement, irrecevables.

A.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles soulignent que les dispositions attaquées entraînent une limitation de la publicité de l'administration et du droit à la liberté d'expression, qui comprend le droit à la liberté d'information. Pour autant que des informations en matière d'environnement puissent également être en cause, l'article 23 de la Constitution et la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » (ci-après la Convention d'Aarhus) sont pertinents. Dès lors que les dispositions attaquées s'inscrivent dans le cadre d'une procédure administrative, les principes de bonne administration s'appliquent en outre. Enfin, les parties requérantes invoquent systématiquement la violation de dispositions conventionnelles lues en combinaison avec des dispositions du titre II de la Constitution, au regard desquelles la Cour peut en revanche exercer un contrôle direct.

En ce qui concerne l'affaire n° 7148

A.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes dans l'affaire n° 7148 ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation des articles II.25, III.80 à III.82 et III.87 à III.89, attaqués, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (ci-après : le décret du 7 décembre 2018).

Elles ne seraient pas affectées directement et défavorablement par l'article II.25, qui prévoit simplement la possibilité de remplacer un document administratif analogique par une copie électronique et qui ne limite dès lors nullement l'accès aux documents administratifs.

Elles ne seraient pas davantage affectées directement et défavorablement par les articles III.80 à III.82 et III.87 à III.89, qui concernent la gestion, la conservation et la destruction éventuelle de documents administratifs. La simple circonstance que les parties requérantes sont impliquées dans une série de procédures juridictionnelles qui portent sur une demande de publicité de documents ne suffit pas à l'établir. En tout état de cause, il n'apparaît pas qu'il soit question, dans une de ces procédures, d'une destruction éventuelle de documents administratifs en vertu des dispositions attaquées. Ensuite, le recours serait fondé sur la prémisse erronée selon laquelle les dispositions attaquées ont pour but d'entraver l'exercice, par les citoyens, de leur droit constitutionnel à la publicité, et selon laquelle ces dispositions autorisent les instances publiques à détruire « facilement » des documents administratifs qui font l'objet d'une demande de publicité.

A.3.2. Le Gouvernement flamand relève ensuite que la requête est irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre les articles III.80 et III.82, de même que contre les mots « jusqu'à la destruction éventuelle » employés à l'article III.80 du même décret. Les parties requérantes n'articuleraient en effet pas de grief à l'encontre de ces dispositions, qui ne portent pas sur la destruction de documents administratifs.

A.3.3. Le Gouvernement flamand soulève par ailleurs l'irrecevabilité partielle du recours dans l'affaire n° 7148 à défaut d'exposé des moyens. Les parties requérantes n'exposeraient pas toujours clairement en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence invoquées. Par ailleurs, certains moyens invoqueraient exclusivement la violation de dispositions conventionnelles, alors que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de ces dispositions. Pour cette raison, certains moyens ou certaines branches de moyen seraient, à tout le moins partiellement, irrecevables.

A.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7148 contestent l'exception d'irrecevabilité à défaut d'intérêt.

Elles font valoir que toute personne a intérêt à l'annulation de dispositions qui peuvent influencer défavorablement sa situation, entre autres en prévoyant la destruction matérielle ou le remplacement de documents administratifs analogiques. La circonstance que des actes réglementaires ou individuels doivent encore être pris après la publication d'une norme n'empêche pas que cette norme puisse, dès sa publication, affecter directement et défavorablement la situation d'une personne.

A.4.2. Les parties requérantes soulignent en outre qu'elles contestent l'habilitation décrétales concernant la destruction de documents administratifs. Il serait par conséquent cohérent de demander également l'annulation de dispositions qui mentionnent cette destruction, comme les derniers mots de l'article III.80.

A.4.3. Enfin, le Gouvernement flamand aurait toujours compris la portée du recours.

En ce qui concerne l'affaire n° 7213

A.5.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours dans l'affaire n° 7213 n'est pas recevable pour cause de tardiveté. En effet, les griefs de la partie requérante ne seraient en réalité pas dirigés contre l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018, mais bien contre l'ancien régime contenu dans l'article 13 du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration » (ci-après : le décret du 26 mars 2004). Le législateur décrétales a reproduit cette disposition presque sans modification dans l'article II.34 attaqué et il n'a donc en réalité pas légiféré à nouveau. En ce que le grief de la partie requérante vise en substance le choix du législateur décrétales de prévoir un système de motifs d'exception absolus, le Gouvernement flamand observe que ce choix politique a déjà été opéré lors de l'adoption du décret du 26 mars 2004. Sur ce point également, le législateur décrétales n'a aucunement fait montre d'une nouvelle prise en considération et, partant, d'une décision renouvelée.

A.5.2. La partie requérante n'aurait ensuite un intérêt qu'à l'annulation de l'article II.34, 1°, du décret du 7 décembre 2018. En effet, il ressort de la décision OVB/2019/33 de l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » (ci-après : l'instance de recours), décision qui fait l'objet d'un recours actuellement pendant devant le Conseil d'État, que sa demande de publicité a été rejetée exclusivement sur la base de cette disposition. Étant donné que la décision de l'instance de recours n'est pas fondée sur l'article II.34, 2° à 6°, l'annulation de ces dispositions ne saurait procurer un avantage direct à la partie requérante. La possibilité de formuler à l'avenir des demandes d'accès à des documents administratifs est purement hypothétique et ne peut donc être admise.

A.5.3. Enfin, le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du moyen unique dans l'affaire n° 7213, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il résulterait de la formulation des griefs dans la requête, laquelle consacre un chapitre distinct à la violation de la disposition conventionnelle précitée, qu'il est demandé à la Cour d'exercer un contrôle direct au regard de cette disposition conventionnelle. La Cour doit déclarer ce moyen irrecevable dans cette mesure.

A.6.1. La partie requérante conteste l'exception d'irrecevabilité pour cause de tardiveté. S'il est vrai que le législateur décrétoal a coordonné plusieurs décrets dans le décret du 7 décembre 2018, il a également, à cette occasion, apporté des modifications sur la base d'une évaluation quant au fond. Il en va ainsi du régime concernant les motifs d'exception. Certes, le législateur décrétoal n'a pas remanié les motifs d'exception prévus par l'article II.34, attaqué, mais leur portée est modifiée par les motifs d'exception prévus par les articles II.37 et II.38. En conséquence, le législateur décrétoal a effectivement manifesté sa volonté de légiférer.

A.6.2. En outre, la partie requérante estime disposer de l'intérêt requis à l'annulation de l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018 dans son intégralité. Elle fait valoir qu'elle utilise activement son droit d'accès aux documents administratifs. Ceci suffirait, en soi, pour qu'elle ait intérêt à l'annulation de dispositions législatives susceptibles de limiter l'utilisation de ce droit. Cet intérêt n'est pas purement hypothétique, étant donné que ces motifs d'exception peuvent aussi être invoqués effectivement à son encontre.

A.6.3. Enfin, la partie requérante souligne qu'elle n'invoque pas la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme de manière isolée, mais celle de l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec cette disposition conventionnelle. Le Constituant a considéré que ces dispositions sont étroitement liées, de sorte qu'il est effectivement pertinent de renvoyer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à cette disposition conventionnelle.

Quant au fond

En ce qui concerne le moyen unique dans l'affaire n° 7100

A.7. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par les articles I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 et IV.273 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.8.1. Dans la première branche, les parties requérantes critiquent les définitions contenues dans l'article I.3 du décret du 7 décembre 2018. Elles demandent l'annulation des mots « à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande » employés à l'article I.3, 2°, e), de même que des mots « w) la Société de Reconversion pour le Limbourg; x) la Société de participation pour la Flandre; y) la Société flamande de Participation » employés à l'article I.3, 4°.

Elles font valoir que ces dispositions ont pour effet que les sociétés d'investissement flamandes sont exclues de la notion d'« autorité flamande ». Ces sociétés d'investissement seraient ainsi soumises à un régime d'exception et seraient soustraites au régime général en matière de publicité de l'administration, consacré par le titre II, chapitres 1 à 4, du décret du 7 décembre 2018. Cette différence de traitement entre les diverses composantes de l'autorité flamande et cette limitation du droit fondamental à la publicité de l'administration seraient contraires aux articles 10, 11 et 32 de la Constitution.

A.8.2. Le Gouvernement flamand répond que les définitions qui figurent dans l'article I.3 du décret du 7 décembre 2018 ne déterminent pas le champ d'application *ratione personae* des diverses parties du décret du 7 décembre 2018. Cette disposition prévoit uniquement un cadre conceptuel uniforme, qui définit les notions utilisées dans le décret du 7 décembre 2018. Cette disposition n'a pas d'autres effets juridiques pratiques et n'a donc nullement pour conséquence d'introduire un « régime d'exception général » pour les sociétés d'investissement.

Le Gouvernement flamand affirme ensuite que les parties requérantes font valoir à tort que les sociétés d'investissement sont entièrement exclues du régime applicable à l'autorité flamande. Les sociétés d'investissement relèvent effectivement de la notion d'« administration flamande ». Elles sont, certes, exclues de la notion d'« administration flamande » (article I.3, 1^o, d)), mais elles figurent parmi les « organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande » (article I.3, 1^o, f)). Le législateur décretaal l'a dûment justifié par la nature spéciale de leurs activités.

A.8.3. Les parties requérantes contestent la position du Gouvernement flamand selon laquelle l'article I.3 fixe un cadre conceptuel purement facultatif. Le champ d'application des règles en matière de publicité de l'administration, qui sont contenues dans les autres dispositions du décret du 7 décembre 2018, est en effet déterminé sur la base de ce cadre conceptuel. Elles soulignent ensuite que les sociétés d'investissement constituent, dans ce cadre conceptuel, une « classe distincte ». Ce régime exceptionnel et préférentiel ne serait pas raisonnablement justifié.

A.9.1. La deuxième branche est dirigée contre l'article II.1 du décret du 7 décembre 2018, en ce que cette disposition exclut les sociétés d'investissement de l'autorité flamande de l'application des dispositions du titre II, chapitre 1er, du décret du 7 décembre 2018 en ce qui concerne la « communication entre les citoyens et les autorités ». Ni le fait que les sociétés d'investissement se positionnent en partie sur les marchés privés, ce qui nécessite de prendre une certaine distance par rapport à l'image publique, ni le fait que l'Agence « Innoveren en Ondernemen » (Innover et Entreprendre) fournit activement les informations au nom des sociétés d'investissement ne constitueraient une justification suffisante.

A.9.2. Le Gouvernement flamand répond que la raison pour laquelle le champ d'application du titre II, chapitre 1er, du décret du 7 décembre 2018 est limité à l'égard des sociétés d'investissement de l'autorité flamande ressort clairement de l'exposé des motifs. Le législateur décretaal a entendu présenter le moins possible les sociétés d'investissement comme une entité de l'administration flamande, mais bien comme un organisme public *sui generis* dépendant de l'autorité flamande.

Le Gouvernement flamand souligne que les sociétés d'investissement de l'autorité flamande ne sont en outre pas entièrement exclues du champ d'application des dispositions du titre II, chapitre 1er, du décret du 7 décembre 2018 en ce qui concerne la communication entre les citoyens et les autorités. En vertu de l'article II.1, alinéa 2, du décret du 7 décembre 2018, ces dispositions sont en effet partiellement applicables à ces sociétés.

Ensuite, la circonstance que ce ne sont non pas les sociétés d'investissement elles-mêmes, mais l'Agence « Innoveren en Ondernemen » qui se charge de fournir les informations ne porterait pas atteinte au droit à la liberté d'information. Cette agence, qui est une agence autonome interne non dotée de la personnalité juridique, relève en effet elle-même entièrement du champ d'application du titre II, chapitre 1er, du décret du 7 décembre 2018.

Enfin, certaines dispositions du décret du 7 décembre 2018, à savoir les articles II.4 et II.7 à II.9, ne sauraient tout simplement être applicables aux sociétés d'investissement de l'autorité flamande.

A.9.3. Les parties requérantes répètent qu'il est déraisonnable, compte tenu de l'importance de la « communication entre les citoyens et les autorités », d'exclure les sociétés d'investissement de l'autorité flamande, en raison de leur caractère prétendument spécial, du régime général du décret du 7 décembre 2018.

A.10.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que l'article II.18 du décret du 7 décembre 2018 viole les normes de référence invoquées, en ce qu'il exclut les sociétés d'investissement de l'autorité flamande du régime général relatif aux « décisions individuelles ». La circonstance que les décisions des sociétés d'investissement ne pourraient pas être qualifiées d'actes administratifs ne constitue pas, selon les parties requérantes, une justification raisonnable. En effet, la prise de « décisions individuelles » ne serait pas nécessairement liée à la qualification d'« acte administratif ». Enfin, les parties requérantes soulignent que les sociétés d'investissement peuvent exercer toutes les activités susceptibles de contribuer à la réalisation de leur objet social. Elles peuvent ainsi décider d'attribuer un marché de services au meilleur candidat, au besoin sous certaines conditions.

A.10.2. Le Gouvernement flamand répond qu'il ressort tant du libellé du décret du 7 décembre 2018 que de l'exposé des motifs de ce dernier que l'on entend, par acte individuel, « un acte administratif à portée individuelle ayant des effets juridiques pour un utilisateur », c'est-à-dire des actes administratifs au sens de l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Les sociétés d'investissement de l'autorité flamande ne poseraient pas de tels actes administratifs et seraient pour cette raison exclues du champ d'application du titre II, chapitre 2, du décret du 7 décembre 2018.

A.11.1. Dans la quatrième branche, les parties requérantes critiquent l'article II.28 du décret du 7 décembre 2018, en ce qu'il exclut les sociétés d'investissement du régime général en matière de « publicité de l'administration ».

Le législateur décretaal aurait violé l'article 32 de la Constitution en prévoyant que les documents qu'une société d'investissement de l'autorité flamande reçoit ou établit dans le cadre de ses activités ne sont pas considérés comme des documents administratifs au sens du décret du 7 décembre 2018. Il en résulte une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui veulent prendre connaissance des documents visés dans les dispositions attaquées, qui sont automatiquement privées de ce droit, et les personnes qui veulent prendre connaissance d'autres documents administratifs, qui bénéficient de la procédure établie par le décret du 7 décembre 2018. Ni le fait que les sociétés d'investissement n'accompliraient pas d'actes administratifs unilatéraux, ni la nature de leurs activités ne pourraient justifier que les documents des sociétés d'investissement soient privés de publicité de manière absolue et totale. Cette limitation du droit d'accès aux documents administratifs porterait également atteinte à la liberté d'expression, garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.11.2. Le Gouvernement flamand affirme qu'en tant qu'entités de l'« autorité flamande », les sociétés d'investissement relèvent effectivement du champ d'application du titre II, chapitre 3, du décret du 7 décembre 2018. Par conséquent, l'article II.28 attaqué ne saurait emporter une restriction disproportionnée du droit à la publicité des documents administratifs.

A.11.3. Les parties requérantes persistent à affirmer que l'article II.28 viole les normes de référence invoquées, en ce qu'il exclut les sociétés d'investissement de l'autorité flamande du régime général relatif à la publicité de l'administration.

Elles ajoutent que la Cour devra en tout cas constater que seules la « Société de Reconversion pour le Limbourg », la « Société de participation pour la Flandre » et « la Société flamande de Participation » sont énumérées dans la liste limitative des « organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande », de sorte que les autres sociétés d'investissement ne sont pas soumises à l'obligation de publicité de l'administration.

Ensuite, le fait que l'Agence « Innoveren en Ondernemen » se charge de la communication pour les sociétés d'investissement de l'autorité flamande supposerait qu'il n'existe pas de droit contraignant à la publicité de l'administration à l'égard des sociétés d'investissement. Même si les sociétés d'investissement étaient en possession des informations demandées, elles ne pourraient pas les communiquer elles-mêmes. Il est ainsi porté une atteinte discriminatoire au droit à la publicité de l'administration.

A.11.4. Le Gouvernement flamand réplique qu'en ce que les parties requérantes font valoir dans leur mémoire en réponse qu'une discrimination est établie entre les sociétés d'investissement mentionnées nominativement dans le décret du 7 décembre 2018 et les « autres sociétés d'investissement », il s'agit d'un moyen nouveau qui n'est pas recevable. En tout état de cause, les parties requérantes font abstraction du fait que, conformément à l'article I.3, 2°, e), du décret du 7 décembre 2018, seules les sociétés d'investissement mentionnées dans le décret du 7 mai 2004 « relatif aux sociétés d'investissement des autorités flamandes », ont été qualifiées par le législateur décretaal d'« organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande ». Ce décret du 7 mai 2004 mentionne uniquement les trois sociétés d'investissement citées à l'article I.3, 4°, w) à y). Les autres sociétés d'investissement doivent être considérées comme des « institutions investies d'une mission de service public » au sens de l'article I.3, 6°, du décret du 7 décembre 2018. En vertu de l'article II.28, § 1er, 1°, de ce décret, celles-ci sont également pleinement soumises aux règles relatives à l'accès aux documents administratifs, de sorte qu'il n'y a pas de différence de traitement.

Le fait que l'Agence « Innoveren en Ondernemen » se charge des communications pour les sociétés d'investissement n'impliquerait pas que les sociétés d'investissement de l'autorité flamande ne puissent pas elles-mêmes examiner une demande de publicité de l'administration qui a été introduite par un citoyen. Les parties requérantes confondent les règles relatives à la publicité active avec les règles relatives à la publicité passive.

A.12.1. La cinquième branche est dirigée contre l'article II.53 du décret du 7 décembre 2018, en ce que cette disposition exclut les sociétés d'investissement du régime relatif à la « réutilisation des informations du secteur public », contenu dans le titre II, chapitre 4, du décret du 7 décembre 2018. Elles réitèrent ici les griefs développés dans la quatrième branche à l'encontre de l'article II.28.

A.12.2. Le Gouvernement flamand se réfère à la réponse qu'il a apportée à la quatrième branche du moyen, qui s'applique *mutatis mutandis* à la cinquième branche. En tant qu'entités de l'« autorité flamande », les sociétés d'investissement de l'autorité flamande relèveraient entièrement du champ d'application du titre II, chapitre 4, du décret du 7 décembre 2018.

A.13.1. La sixième branche est dirigée contre l'article IV.273, 4°, du décret attaqué, qui prévoit l'abrogation du décret du 26 mars 2004. Selon les parties requérantes, ce décret était applicable aux sociétés d'investissement. L'abrogation de ce décret aboutirait dès lors à une diminution du degré de protection, ce qui léserait les parties requérantes.

A.13.2. Le Gouvernement flamand se réfère à son exposé relatif aux quatrième et cinquième branches, par lequel il a démontré que les dispositions relatives à l'« accès aux documents administratifs » et à la « réutilisation des informations » sont effectivement applicables aux sociétés d'investissement. Le décret du 7 décembre 2018 ne diffère en la matière pas du décret du 26 mars 2004, de sorte qu'il ne saurait y avoir une diminution du degré de protection offert par la législation applicable.

A.13.3. Selon les parties requérantes, la Cour doit déterminer au préalable si les documents d'une société d'investissement relèvent, en vertu de l'article II.28, § 1er, du décret du 7 décembre 2018, du régime relatif à l'accès aux documents administratifs organisé par le titre II, chapitre 3, du décret attaqué.

En tout état de cause, la Cour devrait constater que seules la Société de Reconversion pour le Limbourg, la Société de participation pour la Flandre et la Société flamande de Participation sont énumérées dans la liste limitative des « organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande », de sorte que les autres sociétés d'investissement ne relèvent pas du régime relatif à la publicité de l'administration. À cet égard, l'abrogation du décret du 26 mars 2004 entraînerait en tout état de cause un recul significatif dans le degré de protection.

En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 7119

A.14. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 prennent un premier moyen de la violation, par l'article II.7 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la Convention d'Aarhus.

Elles font valoir que la disposition attaquée prive le citoyen d'un accès consolidé et « citoyen » à toutes les données qui l'intéressent en lui conférant uniquement un accès aux données qui le concernent. Cette disposition aurait dès lors des effets particulièrement préjudiciables, en particulier en ce qui concerne des dossiers en cours, dès lors que le citoyen intéressé est de la sorte privé de l'accès aux données relatives à une parcelle voisine ou à une parcelle située dans le voisinage et qui peuvent concerner une infraction environnementale.

A.15. Selon le Gouvernement flamand, le moyen manque en fait et en droit. L'article II.7, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 ne réglerait en effet pas le droit d'accès à l'information en matière d'environnement. Cette disposition tend à permettre au citoyen d'avoir un aperçu, via un canal virtuel et centralisé (la « plateforme citoyenne »), de ses données et de ses interactions avec les autorités. Il s'agit donc d'un service complémentaire fourni au citoyen.

Les parties requérantes présenteraient erronément cette plateforme comme une source générale d'informations à laquelle tout citoyen devrait avoir accès, sans tenir compte du fait que les informations qu'elle contient le concernent personnellement ou concernent des tiers. Or, la fourniture et la consultation de données via ce canal d'informations ne peuvent se faire que dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection des données à caractère personnel. L'accès a dès lors été limité à l'utilisation par le citoyen lui-même ou par son mandataire et l'accès n'est pas autorisé à d'autres fins. Cette restriction est d'ailleurs conforme aux avis de la Commission de contrôle flamande pour l'échange électronique de données administratives rendus en ce qui concerne le « guichet citoyen ».

La disposition attaquée ne limite en outre nullement l'accès général aux documents administratifs, lequel est réglé par le chapitre 3 du titre II du décret du 7 décembre 2018. L'accès aux données relatives à une parcelle voisine ou à une parcelle située dans le voisinage peut par conséquent être demandé dans le cadre du régime de publicité passive.

A.16. Les parties requérantes répondent que le législateur peut, il est vrai, limiter l'accès actif aux documents administratifs afin de protéger les données à caractère personnel. Cet objectif ne permet toutefois pas de justifier valablement que les citoyens intéressés soient entièrement exclus de l'accès aux données qui les concernent, prévu par la disposition attaquée. Les informations peuvent en outre également porter sur les données de personnes morales, qui ne bénéficient pas de la protection des données à caractère personnel.

A.17. Le Gouvernement flamand rappelle que les parties requérantes donnent une portée erronée à l'article II.7 attaqué du décret du 7 décembre 2018. Il souligne une fois de plus que la disposition attaquée tend à permettre aux citoyens d'avoir un aperçu, via un canal centralisé virtuel, de leurs propres données et interactions avec les autorités. Il ne s'agit donc pas d'une banque de données publiquement consultable, dans laquelle les citoyens pourraient consulter des données relatives à des personnes physiques et morales.

Le Gouvernement flamand ajoute qu'il est logique que l'accès consolidé et citoyen puisse porter tant sur des données de personnes physiques que sur des données de personnes morales. Il ne peut toutefois pas en être déduit que les données relatives aux personnes morales dont dispose une autorité publique doivent être mises à disposition telles quelles, et encore moins que cette mise à disposition doive s'effectuer par le biais de l'article II.7, attaqué, du décret du 7 décembre 2018.

En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 7119

A.18. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article II.8 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la Convention d'Aarhus.

La disposition attaquée prévoit que le Gouvernement flamand, qui entend assurer la participation des citoyens à la préparation, à l'exécution ou à l'évaluation de sa politique, donne à tout le moins des informations à ce sujet via le portail de consultation. Les parties requérantes critiquent le fait que cette disposition ne charge pas le Gouvernement d'assurer la diffusion la plus large possible de ces informations au moyen d'autres canaux d'information. Les personnes qui n'ont pas accès à l'informatique sont donc discriminées par rapport à celles qui bénéficient, en revanche, d'un tel accès.

A.19. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ressort tant du libellé de la disposition attaquée que du commentaire afférent à celle-ci que la disposition attaquée n'a pas pour objet de régler exhaustivement la communication entourant la participation à la préparation, à l'exécution ou à l'évaluation de la politique du Gouvernement flamand. Le simple fait que le Gouvernement flamand doit, « au moins » par le biais du portail de consultation disponible sur le site internet central de l'autorité flamande, fournir des informations concernant cette participation ne permet pas de déduire, *a contrario*, que ces informations doivent uniquement être fournies à travers ce portail. Par ailleurs, la disposition attaquée ne porte nullement atteinte aux obligations existantes en matière de publicité et d'information, telles qu'elles figurent dans d'autres normes. L'utilisation des termes « au moins » fait apparaître qu'il s'agit d'une obligation d'information supplémentaire du Gouvernement flamand.

Étant donné que l'article II.8 attaqué n'exclut donc pas que les citoyens soient consultés via d'autres canaux, cette disposition n'établirait pas de différence de traitement injustifiée et le moyen manquerait en fait.

A.20. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand peut effectivement se borner à rendre publics des documents via le portail de consultation disponible sur le site internet central de l'autorité flamande. Le fait qu'une plus large publicité ne soit pas exclue ne remédie pas au caractère déraisonnable de la différence de traitement.

En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 7119

A.21. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par l'article II.22 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la Convention d'Aarhus.

Dans la première branche, elles contestent le fait que les garanties prévues par l'article II.22, § 2, s'appliquent uniquement si la réglementation applicable « ne prévoit pas l'échange électronique de messages ». Ce critère ne serait pas pertinent pour accorder ou refuser ces garanties.

Dans la seconde branche, elles font valoir que les pouvoirs publics peuvent imposer des restrictions et exigences techniques à l'échange électronique. Cette disposition viserait à empêcher le citoyen de formuler des observations que l'autorité juge indésirables et qui pourraient pourtant être données par le citoyen sur des documents papier. Les pouvoirs publics pourraient ainsi compromettre le bon déroulement des enquêtes publiques.

A.22. Le Gouvernement flamand expose que le moyen manque en fait et en droit.

En ce qui concerne la première branche, il fait valoir que l'article II.22 attaqué ne prive le citoyen d'aucune garantie. Si la législation ou la réglementation applicable prévoyait déjà un échange électronique de messages, la disposition attaquée ne modifie pas cette procédure. S'il n'existait pas encore de procédure électronique, la disposition attaquée permet que la procédure existante se déroule par voie numérique, dans le respect des garanties mentionnées dans cette disposition.

En ce qui concerne la seconde branche, le Gouvernement flamand souligne que la disposition attaquée permet uniquement que les procédures analogiques se déroulent également par voie numérique, sans qu'elle ne prévienne l'échange de messages par voie exclusivement électronique. La possibilité dont disposent les pouvoirs publics d'imposer des restrictions à l'échange de messages par voie électronique tend à éviter que les utilisateurs interprètent l'échange électronique de messages comme bon leur semble et de manière très différente. Les pouvoirs publics ont spécifiquement défini les interactions avec l'utilisateur pour une procédure déterminée, en établissant les canaux préférés et en demandant à l'utilisateur de respecter la procédure. Ces règles visent à offrir suffisamment de garanties aux utilisateurs et ne permettent pas au pouvoir public d'imposer des restrictions au contenu du message électronique. Par ailleurs, le citoyen peut toujours choisir de ne pas marquer son accord sur l'échange électronique de messages ou de retirer son accord, ce qui aura pour effet que la procédure concernée se déroulera de façon analogique. Le droit de participation n'est dès lors pas restreint.

A.23. En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes soulignent qu'il ressort clairement du libellé de l'article II.22, § 2, attaqué que les conditions contenues dans cette disposition ne s'appliquent pas si la réglementation applicable prévoit l'échange électronique de messages. Le Gouvernement flamand ne démontrerait pas que ces conditions restent applicables en vertu d'autres normes.

En ce qui concerne la seconde branche, les parties requérantes répètent que les restrictions et les exigences techniques qui sont imposées portent atteinte au droit de réclamation quant au fond, alors que ces restrictions ne sont pas applicables en cas de réclamation sur papier.

En ce qui concerne le quatrième moyen dans l'affaire n° 7119

A.24. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation, par l'article II.23 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution.

Elles font valoir que « le moment où le message quitte le système [informatique] utilisé par [l']instance publique » constitue le point de départ d'un délai. Du fait que ce délai commence donc à courir à un moment où le destinataire ne peut pas encore avoir connaissance du contenu du message ou du document, la disposition attaquée limite de manière disproportionnée les droits de la défense du destinataire. Il en est d'autant plus ainsi que, pour l'instance publique, « le moment où le message parvient au système [informatique] utilisé par cette instance publique » est le moment où ce message est reçu par cette instance.

A.25. Le Gouvernement flamand affirme que le moyen manque en fait et en droit. L'article II.23, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 règle uniquement ce qu'il y a lieu de concevoir comme le moment auquel un message électronique est envoyé ou reçu par une instance publique. Cette disposition ne règle nullement le point de départ d'un délai de recours. Pour ce faire, il convient d'appliquer la législation et la réglementation existantes en la matière. Par conséquent, il n'y aurait pas de limitation disproportionnée du droit de défense.

En tout état de cause, il serait évident de prendre en compte, pour les messages électroniques envoyés par une instance publique, le moment auquel ces messages quittent le système informatique de l'instance publique et, pour les messages électroniques reçus par une instance publique, le moment auquel ces messages parviennent au système informatique de l'instance publique. C'est ce que confirme également le fait que, lorsque l'instance publique envoie un message électronique et que le destinataire utilise le même système informatique, le moment auquel le message est accessible au destinataire constitue tant le moment de l'envoi par l'instance publique que le moment de réception par le destinataire.

A.26. Les parties requérantes répondent que s'il est vrai que la disposition attaquée ne fixe pas expressément le point de départ d'un délai, elle détermine cependant ce qu'il y a lieu d'entendre par « moment d'envoi d'un document électronique par une instance publique ». Ce moment est crucial pour fixer le point de départ d'un délai, qui commence en principe à courir au moment où le destinataire est censé avoir pris connaissance du document. Elles rappellent ensuite que le moment pris en compte dans cette disposition ne coïncide pas nécessairement avec le moment où le document électronique est reçu.

En ce qui concerne le cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et le premier moyen dans l'affaire n° 7148

A.27. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et le premier moyen dans l'affaire n° 7148 sont pris de la violation, par l'article II.25 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec la Convention d'Aarhus.

En prévoyant que les instances publiques peuvent remplacer les documents administratifs analogiques par des copies électroniques, la disposition attaquée introduirait une exception trop générale au droit fondamental à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution. Ce droit fondamental suppose que les documents administratifs ne peuvent pas être détruits et que le document administratif analogique original sur papier doit être conservé en permanence. Le fait que l'instance publique fasse une copie électronique du document administratif analogique original qui a la même validité en droit que l'original ne justifie pas à suffisance le remplacement et la destruction du document administratif analogique. Aucun système, aussi pointu soit-il, ne peut garantir qu'une copie électronique correspond en tout point au document analogique original.

La disposition attaquée porterait en outre une atteinte discriminatoire à l'article 32 de la Constitution, en ce que la possibilité de remplacement s'applique uniquement aux « documents administratifs analogiques [établis ou reçus] aux fins des dispositions légales ou réglementaires », mais non aux autres documents administratifs qui ne peuvent donc être valablement remplacés par des copies électroniques.

A.28. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article II.25, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 ne relève pas du champ d'application de l'article 32 de la Constitution. En effet, la disposition attaquée ne règle pas l'accès aux documents administratifs, mais uniquement la possibilité de remplacer un document administratif analogique par une copie électronique. Ce remplacement ne limite nullement l'accès aux documents administratifs, dès lors que la copie électronique peut toujours être rendue publique sous forme analogique (via une version imprimée). Le remplacement par une copie électronique porte donc uniquement sur la destruction du support analogique, mais non sur la destruction de l'information elle-même. Par conséquent, la disposition attaquée ne porte pas atteinte au caractère permanent des informations des pouvoirs publics.

Selon le Gouvernement flamand, même si la disposition attaquée relevait du champ d'application de l'article 32 de la Constitution, elle ne porterait pas atteinte aux garanties contenues dans cette disposition constitutionnelle. En effet, la disposition attaquée prévoit uniquement la possibilité de remplacer des documents administratifs analogiques par des copies électroniques, sans obliger les instances publiques concernées à le faire. Si une instance publique décide de procéder au remplacement, elle doit en outre tenir compte des exigences qualitatives établies, en vertu de l'article II.25, alinéa 2, par un arrêté du 18 janvier 2019. Ces règles concernent la procédure utilisée pour le remplacement des documents administratifs analogiques et les conditions qui sont imposées en vue de la conservation d'une copie électronique. Ces règles contribuent donc à garantir l'intégrité et l'authenticité de la copie électronique en tout temps. Par ailleurs, tous les documents administratifs analogiques ne peuvent pas être détruits. Ainsi, l'article 4 de l'arrêté précité du 18 janvier 2019 prévoit que le support analogique ne peut pas être remplacé lorsque le support analogique fournit lui-même des informations précieuses et essentielles concernant le document administratif.

Enfin, par les termes « aux fins des dispositions légales ou réglementaires », le législateur décréto aurait uniquement voulu garantir la validité juridique du remplacement des documents administratifs analogiques par des copies électroniques lorsque l'élaboration de ce document administratif est régie par une norme décrétoale ou réglementaire. D'autres documents administratifs, qui ne sont pas établis dans le cadre d'une procédure réglementaire et qui ne sont donc pas davantage subordonnés à des formalités, peuvent en effet tout simplement être remplacés par des copies électroniques.

A.29.1. Peter Verhaeghe, Claude Archer, Thomas Goorden et Wim Van Roy, qui sont parties requérantes tant dans l'affaire n° 7119 que dans l'affaire n° 7148, demandent à la Cour de constater qu'ils se désistent du cinquième moyen dans l'affaire n° 7119, étant donné qu'ils ont développé des griefs identiques dans le premier moyen de l'affaire jointe n° 7148. Les autres parties requérantes dans l'affaire n° 7119, l'ASBL « De Wakkere Burger » et l'ASBL « Straatego », soulignent qu'elles ne se désistent pas du cinquième moyen.

A.29.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7119 et 7148 précisent que la question n'est pas de savoir si les autorités peuvent effectuer des copies électroniques, mais si elles peuvent remplacer des documents analogiques, ce qui implique la destruction matérielle de ceux-ci. L'article 32 de la Constitution garantit l'accès au document original, sans que le citoyen doive, lors de la consultation, se contenter d'une copie électronique. Les garanties qualitatives obligatoires ne présentent pas une protection suffisante, dès lors que tout remplacement comporte un risque d'erreur et que la destruction matérielle du document analogique est entre-temps irrévocable et irréparable.

A.30. Le Gouvernement flamand se réfère à l'arrêt n° 97/2019 du 6 juin 2019, par lequel la Cour a rejeté la demande de suspension de l'article II.25 du décret du 7 décembre 2018 au motif que le simple remplacement d'un document administratif analogique par une copie électronique identique ne saurait causer un préjudice aux parties requérantes. La Cour aurait donc confirmé, de manière implicite mais certaine, que l'article II.25, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 ne saurait porter atteinte au droit d'accès aux documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution.

Pour le surplus, le Gouvernement flamand répète que, si une instance publique décide de remplacer un document administratif analogique par un document administratif électronique, elle doit en outre tenir compte, en vertu de l'article II.25, alinéa 2, des exigences qualitatives établies par l'arrêté du 18 janvier 2019.

En ce qui concerne le sixième moyen dans l'affaire n° 7119

A.31. Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation, par l'article II.31 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec la Convention d'Aarhus, en ce qu'il dispose que l'autorité publique est uniquement tenue soit d'autoriser la consultation du document administratif, soit d'en donner copie, soit de donner des explications à son sujet.

Cette obligation de faire un choix entre la « consultation », des « explications » ou une « copie » serait contraire à l'article 32 de la Constitution, aux articles 3, 4, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 « concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil » (ci-après : la directive 2003/4/CE), qui prévoient le droit de consulter un document administratif et d'en recevoir copie. Le fait que le demandeur doit d'abord connaître le coût de la copie ne saurait constituer une justification suffisante pour cette restriction.

A.32. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ne ressort ni du libellé de l'article II.31, attaqué, ni de l'exposé des motifs de cette disposition que le demandeur doit faire un choix entre la consultation de documents administratifs, une copie de ceux-ci ou des explications sur ces documents. L'utilisation de la conjonction « ou » dans la disposition attaquée tend uniquement à préciser que le demandeur a le choix entre ces formes de publicité, sans que le choix d'une forme exclue le choix d'une autre forme.

A.33. Les parties requérantes répondent que la disposition attaquée impose clairement un choix au demandeur et que les administrations locales appliquent également cette disposition en ce sens.

En ce qui concerne le moyen unique dans l'affaire n° 7213

A.34. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7213 prennent un moyen unique de la violation, par l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles critiquent le fait que la disposition attaquée introduit plusieurs motifs d'exception absolus en vertu desquels la demande d'accès aux documents administratifs est rejetée si elle porte atteinte à l'intérêt protégé, sans que cet intérêt soit mis en balance avec l'intérêt de la publicité. Il serait ainsi porté une atteinte disproportionnée à l'article 32 de la Constitution et à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui exigent une telle mise en balance. La partie requérante se réfère à cet égard à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 novembre 2016, dont il apparaîtrait que cette disposition conventionnelle implique un droit d'accès à l'information en matière d'actes des autorités publiques lorsque celui-ci est associé à l'exercice de la liberté d'expression et qu'une mise en balance concrète s'impose entre l'intérêt protégé et l'intérêt de la publicité.

Ensuite, la disposition attaquée établirait des différences de traitement illicites dans le cadre de demandes d'accès à des documents administratifs entre les justiciables dont la demande se heurte, en vertu de la disposition attaquée, à un motif d'exception absolu et les justiciables dont la demande se heurte, en vertu des articles II.35 et II.36, à un motif d'exception relatif.

A.35.1. Le Gouvernement flamand estime qu'il ne ressort pas de la formulation de l'article 32 de la Constitution, ni de ses travaux préparatoires que le Constituant ait jugé que seuls les motifs d'exception relatifs étaient admissibles. Cela expliquerait pourquoi des motifs d'exception absolus ont toujours été prévus par la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », de même que dans les anciens décrets flamands sur la publicité de l'administration. La Cour aurait elle aussi déjà confirmé que les motifs d'exception absolus ne sont pas en soi incompatibles avec l'article 32 de la Constitution.

Le Constituant exige certes une mise en balance de l'intérêt de la publicité avec l'intérêt protégé par le motif d'exception. Cette mise en balance peut cependant s'effectuer soit au niveau législatif, soit, si le législateur l'a jugé opportun, au niveau de l'instance publique à laquelle est adressée la demande de publicité.

Il ressort des travaux préparatoires de l'article II.34 attaqué, du décret du 7 décembre 2018 que, pour chaque motif d'exception absolu figurant dans cette disposition, le législateur a effectué une telle mise en balance des intérêts. Il est évident que cette mise en balance donne lieu à un motif d'exception absolu, étant donné que l'instance publique à laquelle le citoyen adresse sa demande ne doit plus effectuer une mise en balance individuelle des intérêts. Il convient toutefois d'apprécier concrètement, dans ces cas également, si la publicité porte effectivement atteinte à l'intérêt que le législateur décrétaal a voulu protéger. Ce n'est que si tel est le cas que l'intérêt de la publicité doit céder le pas. Le Gouvernement flamand attire en outre l'attention sur le principe de la publicité partielle, qui suppose que seules les informations qui relèvent d'un motif d'exception concret peuvent être soustraites à la publicité et que, dans la mesure du possible, il y a lieu d'accorder un accès partiel au document. Ces éléments démontrent que les motifs d'exception prévus par l'article II.34 sont loin d'avoir un caractère aussi « absolu », et qu'ils n'établissent pas une restriction disproportionnée du droit à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution.

A.35.2. Le Gouvernement flamand observe ensuite que la partie requérante ne peut pas utilement renvoyer à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 novembre 2016. Le raisonnement tenu par la Cour européenne dans cette affaire ne serait en aucun cas applicable *mutatis mutandis* à la disposition présentement attaquée. Tout d'abord, la partie requérante ne précise pas l'incidence que cet arrêt pourrait avoir sur les motifs d'exception énumérés par l'article II.34, 1° et 3° à 6°, du décret du 7 décembre 2018. En effet, ces motifs d'exception ne portent pas sur la protection des données à caractère personnel, qui est l'objet principal de l'arrêt précité de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, il s'agissait dans cette affaire d'une application purement automatique, par l'administration, d'un motif d'exception, sans qu'elle ait vérifié si la publicité portait effectivement atteinte à la protection des données à caractère personnel. Une telle situation n'est pas en cause en l'espèce. En effet, si l'administration veut faire application de l'un des motifs d'exception énoncés par l'article II.34, elle devra toujours invoquer comme motivation le fait que la publicité porterait atteinte à un intérêt que le législateur décrétaal a voulu protéger.

A.35.3. Enfin, selon le Gouvernement flamand, il n'y a pas de différence de traitement injustifiée entre les justiciables dont la demande se heurte à un motif d'exception absolu et les justiciables dont la demande se heurte à un motif d'exception relatif. Le législateur décrétaal a effectivement pu établir une distinction entre les motifs d'exception absolus et les motifs d'exception relatifs. La différence de traitement trouve en outre sa justification dans le fait que, pour les motifs d'exception contenus dans l'article II.34, le législateur décrétaal a lui-même procédé à la mise en balance des intérêts et que ces motifs d'exception absolus contiennent également des aspects relatifs.

Pour le surplus, le régime spécial en matière d'informations relatives à l'environnement, prévu par l'article II.36 du décret du 7 décembre 2018, a vu le jour sous l'influence de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, qui exigent, pour l'accès aux informations relatives à l'environnement, une publicité plus souple, notamment via le principe des motifs d'exception relatifs.

Dès lors que la partie requérante critique le motif d'exception absolu applicable à la demande d'informations qui se heurte à une obligation de secret, le Gouvernement flamand estime que le grief n'est pas dirigé contre l'article II.34, 1°, mais contre la disposition législative instaurant cette obligation de secret.

A.36. La partie requérante conteste le point de vue selon lequel le législateur décrétaal aurait procédé, pour chaque motif d'exception, à une mise en balance de l'intérêt protégé par ce motif et de l'intérêt de la publicité. Le législateur décrétaal n'aurait pas non plus justifié pourquoi l'objectif poursuivi ne peut pas être tout aussi bien atteint à l'aide d'un motif d'exception relatif. Le fait que les motifs d'exception relatifs offrent une protection tout aussi efficace serait confirmé par la circonstance que le législateur décrétaal a prévu à l'article II.36 les mêmes motifs d'exception pour les informations relatives à l'environnement, fût-ce toutefois avec un caractère relatif.

La partie requérante reconnaît que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas un droit général d'accès aux documents administratifs, mais garantit uniquement ce droit lorsque celui-ci est associé à l'exercice de la liberté d'expression. En ce que la disposition attaquée exclut néanmoins dans tous les cas une mise en balance concrète de l'intérêt protégé et de l'intérêt de la publicité, elle porte atteinte de manière disproportionnée à l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec la disposition conventionnelle précitée. En outre, la partie requérante fait encore valoir qu'il n'y a aucune raison de considérer que les principes exposés par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 8 novembre 2016 se limiteraient à la situation dans laquelle la demande de publicité porte sur des documents administratifs contenant des données à caractère personnel.

Enfin, la partie requérante maintient la position selon laquelle la disposition attaquée fait naître plusieurs différences de traitement, en ce qu'elle prévoit des motifs d'exception absolus, alors que les articles II.35 et II.36 prévoient des motifs d'exception relatifs. Cette discrimination réside à chaque fois dans le fait que pour les motifs d'exception absolus, contrairement aux motifs d'exception relatifs, il n'y a pas de mise en balance de l'intérêt protégé et de l'intérêt de la publicité, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable. Certes, les obligations de droit international invoquées par le Gouvernement flamand peuvent justifier que le législateur décréte ait prévu, à l'article II.36, des motifs d'exception relatifs pour les informations relatives à l'environnement. Elles ne justifient cependant pas les motifs d'exception absolus prévus à l'article II.34.

En ce qui concerne le septième moyen dans l'affaire n° 7119

A.37. Les parties requérantes prennent un septième moyen de la violation, par l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Convention d'Aarhus, avec l'obligation d'audition, avec les droits de la défense et avec les principes de bonne administration.

Dans la première branche, elles font valoir qu'une demande de publicité fondée sur l'article II.34, 3°, peut être rejetée par une instance environnementale en vue de protéger le secret des délibérés de ses organes. Or, aucune disposition législative ou décréte ne prévoirait le secret des délibérés pour les instances environnementales, et des règles purement contractuelles ne seraient pas opposables aux tiers. Le but poursuivi par le législateur décréte, consistant à éviter la paralysie du débat politique, ne s'appliquerait pas à ces instances.

Dans la deuxième branche, elles critiquent la possibilité prévue à l'article II.34, 4°, de refuser la demande de publicité s'il s'agit de documents administratifs établis exclusivement dans le cadre de la procédure pénale ou dans le cadre d'une procédure de sanction administrative. Elles relèvent que cette disposition ne prévoit pas de limites dans le temps pour ce motif d'exception, c'est-à-dire tant qu'il reste possible d'infliger une sanction pénale ou administrative, alors que le motif d'exception prévu à l'article II.34, 5°, relatif aux documents établis dans le cadre d'une sanction disciplinaire, prévoit en revanche une telle limite dans le temps. Ce motif d'exception porterait en outre atteinte aux droits de la défense de la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative, dès lors que cette personne ne peut pas bénéficier de la publicité de documents qui la concernent pourtant.

Dans la troisième branche, elles font valoir que la possibilité prévue à l'article II.34, 5°, de refuser la demande de publicité s'il s'agit de documents administratifs qui sont exclusivement établis dans le cadre de mesures disciplinaires viole les droits de la défense. Le fait que ce motif d'exception ne s'applique que tant qu'une mesure disciplinaire peut être infligée ne constituerait pas une justification suffisante, étant donné que la publicité est d'autant plus importante à ce moment pour que l'intéressé puisse préparer une défense sérieuse.

Dans la quatrième branche, elles critiquent la possibilité prévue à l'article II.34, 6°, de refuser la demande de publicité en vue de protéger des informations confidentielles fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé. Les dossiers de procédures pénales, de procédures administratives et de procédures disciplinaires contiennent en effet des informations « confidentielles » de personnes qui portent des accusations accablantes. Il serait déraisonnable de soustraire de façon générale ces informations à la publicité de l'administration, ce qui implique que la personne qui est particulièrement lésée par ces informations n'a pas droit au contradictoire. En tout état de cause, cette disposition ne pourrait dès lors être interprétée en ce sens que le nom du tiers puisse également être tenu secret.

A.38.1. En ce qui concerne la première branche du septième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que le motif d'exception du secret du délibéré, figurant dans l'article II.34, 2°, s'applique à tous les organes collégiaux, y compris aux instances environnementales. En effet, afin d'aboutir à une décision commune, il est important que les membres des organes respectifs aient la possibilité de défendre en leur sein des opinions qui peuvent, le cas échéant, être soustraites à la publicité. Rien n'empêche que l'obligation de secret figure dans les statuts de l'organisation concernée. De telles règles contractuelles sont opposables aux tiers, dès lors qu'elles ont été publiées en bonne et due forme.

A.38.2. En ce qui concerne la deuxième branche du septième moyen, le Gouvernement flamand affirme que la différence entre les règles figurant à l'article II.34, 4°, et à l'article II.34, 5°, n'est pas discriminatoire en ce qui concerne la limitation dans le temps du motif d'exception. En effet, il serait justifié que les documents administratifs qui sont exclusivement établis dans le cadre de la procédure pénale ou dans le cadre d'une procédure de sanction administrative soient en permanence exclus de l'obligation de publicité, eu égard au caractère sensible de ces documents, alors qu'une telle préoccupation n'existerait pas pour les documents administratifs qui sont exclusivement établis dans le cadre d'éventuelles mesures disciplinaires. Si la Cour devait néanmoins estimer que l'article II.34, 4°, est disproportionné, ce constat résulterait uniquement d'une lacune dans cette disposition, en ce qu'elle ne prévoit pas de limitation dans le temps.

Cette disposition ne porte en outre pas atteinte aux droits de la défense, car elle a précisément pour objet d'assurer le bon déroulement de l'instruction. Au cours de la procédure pénale ou au cours de la procédure de sanction administrative, il n'est, en effet, pas indiqué que les dispositions générales en matière de publicité des documents administratifs soient applicables. L'accès aux documents administratifs qui concernent les intéressés est dans ce cas réglé par des lois et règlements spécifiques applicables à la consultation du dossier.

A.38.3. En ce qui concerne la troisième branche du septième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir, par analogie, que l'article II.34, 5°, attaqué ne porte pas atteinte aux droits de la défense et vise précisément à assurer le bon déroulement de l'enquête disciplinaire. Par ailleurs, des dispositions spécifiques relatives à l'accès au dossier disciplinaire et à la consultation de celui-ci par l'intéressé sont applicables aux procédures disciplinaires.

A.38.4. Enfin, en ce qui concerne la quatrième branche du septième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes n'exposent nullement pourquoi il serait déraisonnable que les informations visées par l'article II.34, 6°, ne soient pas rendues publiques. Le Gouvernement flamand ajoute que le motif d'exception contenu dans cette disposition est nécessaire en vue de protéger les personnes qui ont volontairement fourni une information confidentielle à une instance publique. Pour le surplus, il ne découlerait pas de cette disposition que le nom du tiers intéressé doive rester secret. Par contre, l'instance publique pourrait, en vertu de l'article II.34, 2°, du décret du 7 décembre 2018, soustraire ces données d'identité à la publicité, à des fins de protection de la vie privée.

En ce qui concerne le huitième moyen dans l'affaire n° 7119

A.39. Les parties requérantes prennent un huitième moyen de la violation, par l'article II.35 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 19, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Convention d'Aarhus, avec l'obligation d'audition, avec les droits de la défense et avec les principes de bonne administration.

Elles critiquent le fait qu'une instance publique puisse rejeter une demande de publicité fondée sur l'article II.35, 4°, en vue de protéger la procédure dans une instance civile ou administrative. Le principe du procès équitable comporte également l'obligation de coopération loyale et les parties au procès ne peuvent dès lors pas refuser de déposer des pièces devant le juge.

A.40. Le Gouvernement flamand se réfère à la jurisprudence constante de l'instance de recours en matière de publicité de l'administration relative à l'ancien article 14, 4°, du décret du 26 mars 2004, qui contenait le même motif d'exception que l'article II.35 attaqué. Cette jurisprudence, de même que l'exposé des motifs afférent à la disposition attaquée feraient apparaître qu'il existe assurément une justification raisonnable à ce motif d'exception.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite qu'il s'agit en l'espèce d'un motif d'exception relatif, de sorte que l'instance publique devra toujours décider au cas par cas si ce motif d'exception peut être invoqué et s'il est question, en particulier, d'un litige.

A.41. Les parties requérantes répondent qu'il ne peut nullement se déduire de la jurisprudence de l'instance de recours qui a été invoquée que le motif d'exception attaqué serait constitutionnel.

En ce qui concerne le neuvième moyen dans l'affaire n° 7119

A.42. Les parties requérantes prennent un neuvième moyen de la violation, par l'article II.36 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec la Convention d'Aarhus, avec l'obligation d'audition, avec les droits de la défense et avec les principes de bonne administration.

Elles invoquent à l'encontre de l'article II.36 attaqué, qui prévoit des motifs d'exception à la publicité des informations relatives à l'environnement, les mêmes griefs que ceux qu'elles ont invoqués dans leur septième moyen, dirigé contre l'article II.34.

A.43. Le Gouvernement flamand se réfère à sa réponse relative au septième moyen, qu'il reprend *mutatis mutandis*.

En ce qui concerne le dixième moyen dans l'affaire n° 7119

A.44. Les parties requérantes prennent un dixième moyen de la violation, par l'article II.38 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'obligation d'audition.

Elles dénoncent le fait que les instances publiques peuvent, à des fins scientifiques, communiquer des données personnelles aux universités, aux hautes écoles ou aux centres de recherche, et ce sans la moindre obligation d'anonymisation et sans être tenues par le motif d'exception visant à protéger la vie privée. Du fait qu'elles peuvent communiquer ces informations personnelles sans l'accord de l'intéressé, alors que cet accord est obligatoire, en vertu de l'article II.34, 5°, pour communiquer des documents administratifs qui ont été établis exclusivement en vue de l'application éventuelle de mesures disciplinaires, l'article II.38 attaqué porterait atteinte aux normes de contrôle invoquées dans le moyen.

A.45.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'ingérence que la disposition attaquée peut constituer dans le droit à la vie privée est justifiée par le but poursuivi consistant à faciliter la recherche scientifique. Cette disposition est en outre nécessaire et proportionnée, dès lors qu'elle ne donne pas aux instances publiques un blanc-seing afin d'accorder purement et simplement aux universités, hautes écoles et centres de recherche un libre accès aux informations qui touchent à la vie privée. En effet, il convient dans ce cas de respecter l'article 89, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données). Cette disposition prévoit que le traitement en vue de la recherche scientifique est soumis à des garanties appropriées.

Par ailleurs, la disposition attaquée n'oblige pas l'instance publique à communiquer, à des fins scientifiques, les documents demandés contenant des informations personnelles à l'université, à la haute école ou au centre de recherche agréé concerné. Lorsque l'instance publique constate que la demande de publicité ne présente pas suffisamment de garanties en vue d'un traitement correct des données à caractère personnel concernées, elle invoquera encore les motifs d'exception mentionnés dans le décret du 7 décembre 2018 afin de rejeter la demande de publicité.

Enfin, le Gouvernement flamand déclare que la nature des données visées dans l'article II.34, 5°, du décret du 7 décembre 2018 diffère fondamentalement de celle des données visées dans l'article II.38 attaqué, ce qui justifie qu'elles ne soient pas traitées de la même manière.

A.45.2. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand relève l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er février 2019 « réglant les demandes de publicité à des fins scientifiques, visées à l'article II.38 du décret de gouvernance du 7 décembre 2018 », qui est entré en vigueur le 20 mai 2019. Il apparaît des dispositions de cet arrêté, dont le contenu se rapproche de ce que prévoyait l'ancien article 14 du décret du 9 juillet 2010 « relatif à l'organisation des archives administratives et de gestion », que l'accès spécifique destiné aux universités, hautes écoles et centres de recherche agréés est réglé strictement. L'application éventuelle de l'article II.38 du décret du 7 décembre 2018 ne donne donc aux instances publiques aucun blanc-seing pour accorder aux universités, hautes écoles et centres de recherche agréés un libre accès aux informations qui touchent à la vie privée. Le fait que la section de législation du Conseil d'État n'a pas formulé d'observations sur le fond du projet d'arrêté ayant abouti à l'arrêté précité du 1er février 2019 confirme que le régime attaqué, qui se situe par ailleurs dans le prolongement du règlement général relatif à la protection des données, n'est nullement déraisonnable.

En ce qui concerne le onzième moyen dans l'affaire n° 7119

A.46. Les parties requérantes prennent un onzième moyen de la violation, par l'article II.40 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 22 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la première branche, elles contestent l'obligation de communiquer l'adresse du demandeur dans la demande de publicité. Or, l'adresse ne serait pas un élément pertinent pour apprécier si la demande doit être accueillie. Par ailleurs, cette obligation serait contraire au droit à la publicité informatisée, prévu dans la Convention d'Aarhus et dans la directive 2003/4/CE. Ensuite, ce que l'autorité fera de ces données à caractère personnel resterait obscur et les parties requérantes se demandent pourquoi l'adresse de correspondance ne peut pas suffire pour examiner la demande et pour donner la réponse.

Dans la deuxième branche, elles contestent l'obligation qu'a le demandeur de faire un choix entre consulter le document administratif concerné et en obtenir la copie. Elles reproduisent à cet égard les griefs exposés dans le sixième moyen.

Dans la troisième branche, elles critiquent le fait que le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt direct et personnel dans le cadre de la demande de publicité d'informations à caractère personnel, en ce que cette demande porte sur des documents administratifs qui ont été établis ou reçus il y a plus de 30 ans. Or, le droit au respect de la vie privée de l'intéressé pourrait dans ce cas tout autant être compromis, notamment lorsque l'intéressé est toujours en vie ou n'est pas décédé depuis 20 ou 30 ans.

Dans la quatrième branche, elles critiquent le fait que le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt direct et personnel à la demande de publicité d'informations à caractère personnel, en ce que cette publicité est demandée dans le cadre de la recherche scientifique. Elles se réfèrent à cet égard aux griefs exposés dans le huitième moyen.

A.47. En ce qui concerne la première branche du onzième moyen, le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi l'obligation de communiquer l'adresse dans une demande de publicité pourrait porter atteinte au droit à la publicité des documents administratifs. En effet, il ne s'agit pas d'un critère de fond sur la base duquel la demande de publicité sera appréciée, mais d'un élément purement pratique nécessaire pour traiter la demande. L'instauration de cette exigence tend à mettre fin aux demandes de publicité introduites sous un nom fictif. Par ailleurs, cette condition n'empêcherait pas qu'un citoyen puisse adresser sa demande de publicité à l'instance publique par voie informatique.

En ce qui concerne la deuxième branche du onzième moyen, le Gouvernement flamand reproduit sa réponse concernant le sixième moyen.

En ce qui concerne les troisième et quatrième branches du onzième moyen, le Gouvernement flamand déclare que les parties requérantes se fondent sur une lecture erronée de l'article II.40, § 3, alinéa 4, 3° et 4°, du décret du 7 décembre 2018. Ces dispositions régleraient la recevabilité d'une demande de publicité, l'examen portant sur la présence de l'intérêt requis, et non l'examen du bien-fondé d'une demande, dans le cadre duquel l'instance publique exerce un contrôle au regard des motifs d'exception. Il ne résulte pas du fait qu'un demandeur ne doit pas, dans les circonstances mentionnées dans ces dispositions, justifier d'un intérêt personnel à sa demande de publicité de documents administratifs composant des informations à caractère personnel, que cette demande sera d'office accueillie. Dans ce cas aussi, il sera examiné, dans le cadre de l'examen quant au fond, si la demande de publicité doit être refusée ou non, par exemple parce que la publicité, conformément à l'article II.34, 2°, du décret du 7 décembre 2018, porte atteinte à la vie privée de l'intéressé.

En ce qui concerne le douzième moyen dans l'affaire n° 7119

A.48. Les parties requérantes prennent un douzième moyen de la violation, par l'article II.41 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 22 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles exposent que l'enregistrement de la demande de publicité est uniquement public pour le demandeur lui-même et non pour la personne sur laquelle porte la demande. Cette restriction ne serait pas justifiée, d'autant que la demande de publicité relative à des informations à caractère personnel peut porter atteinte à la vie privée de la personne qu'elle vise.

A.49. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen manque en fait. En effet, toute personne pourrait introduire une demande de publicité quant au registre contenant les demandes de publicité. L'instance publique doit en principe contrôler cette demande au regard des motifs d'exception applicables. La disposition attaquée vise uniquement à prévoir, pour celui qui demande la publicité de documents, une procédure simplifiée en vue de consulter ou d'obtenir une copie de l'enregistrement de sa propre demande, sans qu'il doive suivre la procédure normale de demande.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que la disposition attaquée porte uniquement sur le registre dans lequel sont enregistrées les informations concernant les demandes de publicité. Cette disposition ne porte pas sur la demande de publicité elle-même et elle ne permet pas davantage de consulter des informations à caractère personnel.

A.50. Les parties requérantes répondent qu'il est déraisonnable que la personne sur laquelle porte la demande de publicité doive suivre la procédure normale de demande, tandis que le demandeur qui fouine pour ainsi dire à la recherche de données concernant cette personne bénéficie d'une procédure simplifiée de publicité de sa propre demande. Cette limitation de la publicité du registre serait d'autant moins justifiée que, comme le Gouvernement flamand l'affirme à juste titre, le registre ne contient pas d'informations personnelles.

En ce qui concerne le treizième moyen dans l'affaire n° 7119

A.51. Les parties requérantes prennent un treizième moyen de la violation, par l'article II.49 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 22 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Elles relèvent que l'enregistrement du recours introduit par le demandeur auprès de l'instance de recours est uniquement public pour le demandeur lui-même et pour l'instance publique concernée, mais pas pour la personne sur laquelle porte la demande. Elles invoquent à cet égard les mêmes griefs que ceux qui sont développés dans le douzième moyen.

A.52. Le Gouvernement flamand se réfère à sa réponse concernant le douzième moyen, qui s'applique *mutatis mutandis* au treizième moyen.

En ce qui concerne le quatorzième moyen dans l'affaire n° 7119

A.53. Les parties requérantes prennent un quatorzième moyen de la violation, par les articles II.48, II.49, II.50 et II.51 du décret du 7 décembre 2018, les articles 10, 11, 22 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes de l'indépendance et de la neutralité.

Dans la première branche, elles dénoncent le fait que seuls le demandeur et l'instance publique concernée peuvent pleinement participer à la procédure devant l'instance de recours, à l'exclusion de la personne sur laquelle porte la demande de publicité. En effet, cette dernière n'a pas accès au registre contenant les demandes de publicité, ni au registre contenant les recours introduits auprès de l'instance de recours. Étant donné que la demande de publicité relative à des informations à caractère personnel peut porter atteinte à sa vie privée, cette personne devrait être en mesure d'exposer son point de vue devant l'instance publique.

Dans la seconde branche, elles relèvent que les dispositions attaquées introduiraient un recours dévolutif, ce qui permettrait à l'instance de recours d'examiner à nouveau intégralement la légalité et l'opportunité de la décision qui lui est soumise, sans être tenue par les arguments invoqués dans le recours. Ainsi, après avoir constaté que la décision de refus attaquée était illégale, l'instance de recours pourrait invoquer d'autres motifs d'exception ou prendre en compte de nouveaux éléments afin de refuser malgré tout la demande de publicité. Le recours constitue donc un désavantage pour le demandeur.

A.54.1. En ce qui concerne la première branche, le Gouvernement flamand se réfère à sa réponse concernant les douzième et treizième moyens. Il avait exposé à cet égard que toute personne, y compris celle sur laquelle porte la demande de publicité, peut introduire une demande de publicité du registre contenant les demandes, à condition de suivre la procédure ordinaire de demande.

Pour le surplus, le Gouvernement flamand renvoie aux délais stricts qui s'appliquent, conformément aux articles II.49 et II.50, dans le cadre de la procédure devant l'instance de recours. Eu égard à ces délais stricts, il est impossible dans la pratique d'organiser un système d'intervention permettant à des dizaines de personnes physiques et morales mentionnées dans le dossier de demande de publicité d'intervenir éventuellement.

A.54.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le Gouvernement flamand affirme que le mécanisme du recours dévolutif est très courant dans la pratique des recours administratifs et qu'il n'existe aucune norme juridique prévoyant que le recours administratif ne peut être défavorable au requérant. Qui plus est, les motifs d'exception aux demandes de publicité tendent à protéger des intérêts susceptibles de primer l'intérêt individuel du demandeur à la publicité des documents administratifs. Pour cette raison, il faut que l'instance de recours soit habilitée à examiner à nouveau dans son ensemble une demande de publicité.

Pour le surplus, il est possible que le mécanisme du recours dévolutif soit à l'avantage du demandeur, par exemple lorsque celui-ci introduit un recours contre l'absence de décision de l'instance publique. Dans ce cas, le demandeur a intérêt à ce que l'instance de recours puisse se substituer à l'instance publique et contrôler elle-même la demande de publicité au regard des motifs d'exception.

En ce qui concerne le quinzième moyen dans l'affaire n° 7119

A.55. Les parties requérantes prennent un quinzième moyen de la violation, par les articles II.76 et II.77 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 13, 23 et 28 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans la première branche, elles contestent l'obligation de communiquer, dans la plainte écrite, l'adresse de l'auteur de cette plainte, alors que cette obligation ne vaut pas en cas de plainte orale. Or, cette adresse ne serait pas pertinente pour le traitement de l'affaire.

Dans la deuxième branche, elles font valoir qu'il est manifestement déraisonnable que l'instance publique ne soit pas tenue d'examiner la plainte lorsque celle-ci porte sur des faits pour lesquels toutes les possibilités de recours administratif organisé n'ont pas été épuisées ou qui font l'objet d'un recours juridictionnel. Or, le dispositif de traitement des plaintes peut avoir pour conséquence que les personnes concernées parviennent à un accord en cours d'instance, ce qui rend la poursuite de la procédure judiciaire inutile.

A.56. En ce qui concerne la première branche, le Gouvernement flamand répond que l'obligation de communiquer l'adresse a été instaurée afin d'éviter qu'une plainte soit introduite sous un nom fictif. Une plainte écrite ne peut, dans ce domaine, être comparée à une plainte orale. Il résulte du contact personnel et direct entre le plaignant et l'instance publique dans le cadre d'une plainte orale que le risque de plaintes fictives est nettement moindre par rapport à une plainte écrite. Il est dès lors pertinent que le législateur décréte ait seulement exigé pour ces plaintes que le plaignant, outre son nom et une description des faits, donne également une adresse.

En ce qui concerne la deuxième branche, le Gouvernement flamand observe que la disposition attaquée est une reproduction de l'article 9, 3°, du décret du 1er juin 2001 « octroyant un droit de réclamation à l'égard d'administrations ». Le régime attaqué tend à éviter qu'une plainte soit introduite et qu'une procédure de recours juridictionnel soit entamée en même temps, et que le traitement de la plainte nuise au traitement de la procédure administrative ou juridictionnelle. Par ailleurs, la disposition attaquée n'interdit pas à l'instance publique de traiter la plainte au cours de la procédure administrative ou juridictionnelle.

A.57. Les parties requérantes répliquent, en ce qui concerne la première branche, que les personnes qui déposent une plainte orale ont aussi le droit de recevoir une réponse écrite claire et motivée. Dès lors que ceux qui déposent une plainte orale ne doivent pas donner leur adresse, il n'y a pas lieu de demander à ceux qui déposent une plainte écrite de le faire. Par ailleurs, le risque d'être confronté à un nom fictif serait le même en cas de plainte orale et de plainte écrite.

En ce qui concerne le seizième moyen dans l'affaire n° 7119 et le second moyen dans l'affaire n° 7148

A.58. Le seizième moyen dans l'affaire n° 7119 et le second moyen dans l'affaire n° 7148 sont pris de la violation, par les articles III.80 à III.82 et III.87 à III.89 du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 22, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 38, 39, 105, 108, 160 et 190 de la Constitution, avec les articles 6, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la responsabilité ministérielle dans l'État de droit parlementaire.

Dans les première et deuxième branches, les parties requérantes dénoncent le fait que ces dispositions habilite l'instance publique à détruire des documents administratifs. En effet, en cas de destruction, la copie ou la consultation de ces documents n'est plus possible. Dans ce cas, l'autorité ne peut même plus, dans le cadre d'une demande concrète de publicité, décider si la destruction du document administratif est justifiée. Cette restriction extrême de la publicité est contraire au droit constitutionnel du citoyen de consulter des documents administratifs et d'en recevoir copie et viole la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE. En effet, le droit d'accès à l'information impliquerait l'interdiction de détruire des documents.

Dans la troisième branche, elles relèvent que les commissions de sélection peuvent fixer des règles de sélection et qu'elles reçoivent donc un pouvoir réglementaire. Il serait ainsi porté atteinte aux principes généraux de droit public de l'unité du pouvoir réglementaire et du contrôle parlementaire direct. Par ailleurs, en raison de ces délégations, les garanties qui accompagnent la réglementation classique feraient défaut, comme l'avis de la section de législation du Conseil d'État et la publication de la norme au *Moniteur belge*.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 7148 invoquent, dans la quatrième branche, la violation des articles 13 et 32 de la Constitution. Elles se réfèrent à cet égard à l'arrêt n° 139/2013 du 17 octobre 2013, dans lequel la Cour aurait confirmé que le fait de soustraire des documents à la publicité violerait le droit d'accès au juge et le droit à la publicité de l'administration, en ce que les citoyens ne sont pas en mesure d'introduire un recours en connaissance de cause. Les dispositions attaquées, qui prévoient la destruction de documents sans leur remplacement, reviendraient à soustraire des documents à la publicité.

A.59. En ce qui concerne les première et deuxième branches, le Gouvernement flamand répond que ni la Constitution, ni la Convention d'Aarhus, ni la directive 2003/4/CE ne supposent une interdiction de destruction d'informations. Les règles attaquées relatives à la destruction des documents administratifs peuvent être considérées comme une exception décrétales à la publicité de l'administration. Ces règles sont dès lors compatibles avec le principe de légalité inscrit à l'article 32 de la Constitution. Par ailleurs, elles seraient assorties des garanties nécessaires.

En ce qui concerne la troisième branche, le Gouvernement flamand dit que la Cour n'est pas compétente pour en connaître. En effet, cette branche serait prise de la violation de l'article 33 de la Constitution, qui ne relève pas des normes au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle. En tout état de cause, la branche est dénuée de fondement, dès lors que les règles de sélection ne sont, en tant que telles, pas des dispositions réglementaires. Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'article 33 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur décréte un pouvoir normatif spécifique à un organisme public centralisé soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel. Tel serait le cas des commissions de sélection qui opèrent sous l'autorité hiérarchique du ministre et qui sont couvertes par la responsabilité ministérielle.

En ce qui concerne la quatrième branche du moyen dans l'affaire n° 7148, le Gouvernement flamand se réfère à sa réplique concernant la première branche. Les parties requérantes ne démontreraient pas en quoi les dispositions attaquées les empêcheraient concrètement d'introduire en connaissance de cause un recours contre les « décisions divulguées par les documents (détruits) ». Le Gouvernement flamand souligne une fois de plus que les dispositions attaquées n'ont nullement pour but de « soustraire » certains documents aux règles générales en matière de publicité de l'administration et n'autorisent pas non plus la destruction pure et simple de documents administratifs.

A.60.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 se désistent de leur seizième moyen, ce moyen coïncidant avec le deuxième moyen dans l'affaire n° 7148.

A.60.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7148 maintiennent leur position telle qu'elle est exposée dans leur requête.

Elles répètent que ni l'article 32 de la Constitution, ni la Convention d'Aarhus, ni la directive 2003/4/CE n'autorisent la destruction de documents administratifs. Le fait de prévoir des « garanties qualitatives obligatoires » serait insuffisant, dès lors que tout remplacement peut également comporter des erreurs et que la destruction matérielle du document analogique est entre-temps irrévocable et irrémédiable.

L'article 32 de la Constitution s'opposerait d'autant plus à un régime par lequel le législateur décréte donne carte blanche à des autorités inférieures pour fixer des règles qui ne sont même pas des dispositions réglementaires et dont l'application a un caractère très casuistique.

A.61. Le Gouvernement flamand réplique que le législateur décréte n'a pas du tout donné carte blanche aux commissions de sélection en ce qui concerne la fixation des règles de sélection. Le législateur décréte a délimité lui-même les compétences propres aux commissions de sélection et a conféré au Gouvernement flamand le pouvoir de régler la composition et le fonctionnement des commissions de sélection. À ce sujet, le Gouvernement flamand renvoie également à l'arrêt n° 97/2019 du 6 juin 2019, par lequel la Cour a constaté que les commissions de sélection et les instances publiques concernées sont tenues « de respecter les principes généraux de bonne administration, qui exigent notamment que les documents administratifs ne soient pas détruits prématurément et de manière arbitraire ».

En ce qui concerne le dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119

A.62. Les parties requérantes prennent un dix-septième moyen de la violation, par l'article IV.273, 4°, du décret du 7 décembre 2018, des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec la Convention d'Aarhus.

Cette disposition prévoit l'abrogation du décret du 26 mars 2004, qui, selon les parties requérantes, prévoyait une publicité plus étendue que le décret du 7 décembre 2018 présentement attaqué. Elles se réfèrent à cet égard aux restrictions introduites par le décret attaqué du 7 décembre 2018, qui sont contestées dans les troisième, sixième, onzième et seizième moyens. L'abrogation du précédent décret du 26 mars 2004 violerait dès lors l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, de même que l'article 32 de la Constitution et l'article 4 de la Convention d'Aarhus.

A.63. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes se bornent à reprendre les griefs exposés dans les troisième, sixième, onzième et treizième moyens. Le Gouvernement flamand a déjà indiqué que ces moyens devaient être rejetés intégralement, soit parce que les griefs manquent en fait et/ou en droit, soit parce que les griefs sont non fondés. Par conséquent, l'abrogation, par le décret attaqué, de l'ancien décret du 26 mars 2004 n'aboutirait nullement à un recul significatif du degré de protection existant.

En ce qui concerne le dix-huitième moyen dans l'affaire n° 7119

A.64. Les parties requérantes prennent un dix-huitième moyen de la violation, par les dispositions du décret du 7 décembre 2018 qui ont été attaquées dans les moyens précédents, des articles 10, 11, 22 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le règlement général sur la protection des données.

Elles critiquent le fait que le décret du 7 décembre 2018 a été adopté sans recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données. Comme l'a également observé la section de législation du Conseil d'État, les dispositions attaquées portent pourtant sur le traitement de données à caractère personnel et elles donnent exécution ou se réfèrent au règlement général sur la protection des données. Par conséquent, conformément au considérant 96 et aux articles 36, paragraphe 4, 57 et 58 de ce règlement, l'avis de l'Autorité de protection des données devait être recueilli. Les parties requérantes demandent à la Cour de poser au moins une question préjudicielle concernant ces dispositions européennes à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.65. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour doit se déclarer incompétente pour connaître du dix-huitième moyen. En effet, le moyen est uniquement pris de la violation du règlement général sur la protection des données, alors que la Cour ne peut pas effectuer de contrôle direct au regard de celui-ci. En ce que les parties requérantes dénoncent dans leur moyen que l'avis préalable de l'Autorité de protection des données n'a pas été recueilli, elles demandent en outre à la Cour de se prononcer sur le processus d'élaboration du décret attaqué. Le pouvoir de contrôle de la Cour porte cependant uniquement sur le contenu de normes législatives, et non sur l'élaboration de celles-ci. Le fait que la formalité invoquée par les parties requérantes découle, en l'espèce, du droit de l'Union n'aboutit pas à un autre résultat.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand affirme que le moyen n'est pas fondé. En effet, il ne découlerait pas du règlement général sur la protection des données que l'avis préalable de l'Autorité de protection des données devait obligatoirement être recueilli dans le cadre de l'adoption du décret attaqué. Il résulterait de l'article 23 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données » qu'il s'agit uniquement d'une possibilité. En tout état de cause, les parties requérantes ne démontreraient pas que les dispositions attaquées concernent des mesures législatives « qui se rapportent au traitement » au sens de l'article 36, paragraphe 4, du règlement. Les parties requérantes se réfèrent uniquement aux articles II.7, alinéas 4 à 6, et II.38 du décret du 7 décembre 2018, à titre de dispositions qui devaient être soumises pour avis à l'Autorité de protection des données. Elles n'exposent toutefois pas pourquoi tel serait le cas. L'annulation devrait dès lors à tout le moins être limitée aux articles II.7, alinéa 6, et II.38 du décret du 7 décembre 2018.

En ce qui concerne la demande de poser une question préjudicielle, le Gouvernement flamand déclare que l'application correcte du droit de l'Union est en l'espèce à ce point évidente qu'il n'est pas nécessaire de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes.

A.66. Les parties requérantes répondent que le législateur peut, en vertu de l'article 22 de la Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, limiter la protection de la vie privée, mais qu'il doit dans ce cas respecter la réglementation prévue. Une violation de cette réglementation, comme l'obligation de recueillir un avis, entraîne donc également une violation des dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées.

Pour autant que la loi du 3 décembre 2017 citée par le Gouvernement flamand ne prévoit pas d'obligation de consulter l'Autorité de protection des données, ce régime est, selon les parties requérantes, contraire aux articles 36, 57 et 58 du règlement général sur la protection des données. Le décret attaqué a été adopté en violation de ce règlement et établit donc des restrictions inconstitutionnelles au droit au respect de la vie privée.

La question préjudicielle évoquée serait enfin utile, dès lors que le Gouvernement flamand conteste qu'une obligation de demander un avis découle des articles 36, 57 et 58 du règlement général sur la protection des données.

A.67. Le Gouvernement flamand réplique que, dans leur requête, les parties requérantes ont uniquement exposé la raison pour laquelle l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données aurait été violé. Elles n'ont nullement précisé la norme au regard de laquelle la Cour peut exercer un contrôle qui aurait été méconnue. Il ne peut être tenu compte des précisions qu'elles apportent pour la première fois dans le mémoire en réponse. En tout état de cause, une éventuelle violation de la formalité contenue dans l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données ne peut être assimilée *ipso facto* à une violation de l'article 22 de la Constitution. En effet, cette disposition constitutionnelle ne comporte pas d'obligation formelle que le législateur compétent doit respecter lorsqu'il fixe les contours matériels du droit au respect de la vie privée.

À l'inverse de ce que soutiennent les parties requérantes, le critère prévu à l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données n'est pas de savoir si une mesure législative restreint le droit au respect de la vie privée, mais de savoir s'il s'agit d'une mesure « se rapportant au traitement ». Étant donné que les articles II.7, alinéas 4 à 6, et II.38, attaqués, du décret du 7 décembre 2018 ne règlent pas le traitement des données à caractère personnel, l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données ne leur est pas applicable.

Le Gouvernement flamand persiste ensuite à considérer qu'il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne. Subsidiairement, si la Cour devait toutefois estimer que des questions préjudicielles doivent être posées, le Gouvernement flamand suggère une question complémentaire. En effet, il s'agirait de savoir dans quelle mesure la formalité contenue dans l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données s'applique à des dispositions législatives qui peuvent donner lieu au traitement de données à caractère personnel, mais qui ne déterminent pas, en soi, la nature du traitement ou les modalités spéciales de celui-ci.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation partielle du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 (ci-après : le décret du 7 décembre 2018).

B.2.1. Le décret du 7 décembre 2018 contient un régime général concernant, d'une part, la relation entre les citoyens et les autorités publiques et, d'autre part, l'organisation et le fonctionnement des instances publiques. Il s'agit d'une coordination de différents décrets qui ont été évalués et complétés par de nouvelles dispositions « en vue d'améliorer la qualité des services fournis par les autorités et de rendre le fonctionnement interne plus efficace. Le passage au numérique et la volonté d'éviter des charges administratives sans plus-value étaient les mots-clés » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 3).

Ensuite, le décret du 7 décembre 2018 transpose les dispositions des directives européennes mentionnées dans son article I.2.

B.2.2. Le décret du 7 décembre 2018 contient, outre plusieurs dispositions générales (titre Ier), des dispositions concernant la relation entre les citoyens et les autorités (titre II), des dispositions organisationnelles (titre III), de même qu'une série de dispositions modificatives et abrogatoires afin de mettre des décrets existants en conformité avec le nouveau décret du 7 décembre 2018 (titre IV).

En ce qui concerne la relation entre les citoyens et les autorités (titre II), le décret règle la communication entre les citoyens et les autorités (chapitre 1er), de même que la manière dont les actes administratifs individuels sont échangés (par voie électronique) et sont établis sous forme électronique (chapitre 2). Ensuite, le décret règle l'accès aux documents administratifs (chapitre 3) et la réutilisation des informations du secteur public (chapitre 4), de même que la procédure permettant d'introduire et de traiter les plaintes, signalements et suggestions (chapitre 5).

L'exposé des motifs expose ce qui suit concernant le titre II :

« En ce qui concerne la relation entre le citoyen et les autorités, l'idée est d'avoir une autorité ouverte qui se concentre encore davantage sur la communication, qui est accessible par voie électronique, qui met ses documents et ses informations à la disposition des citoyens et qui est ouverte à la participation des citoyens à la politique mais également aux services qu'elle fournit » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 3).

Les dispositions organisationnelles (titre III) contiennent des dispositions concernant la structure de l'administration flamande (chapitre 1er), de même que le régime relatif à la bonne gouvernance (chapitre 2) et des règles portant sur le fonctionnement de l'autorité flamande (chapitre 3). L'exposé des motifs indique, concernant ce titre :

« En ce qui concerne les règles relatives au fonctionnement des autorités, les structures existantes ou les prescriptions concernant la bonne gouvernance restent inchangées. Les règles portant sur le fonctionnement des autorités sont harmonisées et simplifiées. Il s'agit des règles relatives à la planification et au rapportage, à l'organisation de la politique de communication et à la politique en matière de statistiques, au transfert des données administratives électroniques, à la gestion et à la conservation des informations du secteur public, aux règles concernant les avis stratégiques, à l'audit interne et à la réglementation expérimentale et aux zones modérément réglementées » (*ibid.*).

B.2.3. Le décret du 7 décembre 2018 est, à l'exception de quelques dispositions, entré en vigueur le 1er janvier 2019 (article IV.277, du décret du 7 décembre 2018).

Quant à la recevabilité

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 7148 à l'annulation des articles II.25, III.80 à III.82 et III.87 à III.89, attaqués, du décret du 7 décembre 2018.

Les parties requérantes ne sauraient être affectées directement et défavorablement par l'article II.25, qui prévoit la possibilité de remplacer un document administratif analogique par une copie électronique, ni par les articles III.80 à III.82 et III.87 à III.89, qui concernent la gestion, la conservation et la destruction éventuelle de documents administratifs. Le recours des parties requérantes serait fondé sur la prémisse erronée selon laquelle les dispositions attaquées ont pour objet d'empêcher les citoyens d'exercer leur droit constitutionnel à la publicité et selon laquelle ces dispositions autorisent les instances publiques à détruire « facilement » des documents administratifs qui font l'objet d'une demande de publicité.

B.3.2. L'exception d'irrecevabilité étant liée à la portée des dispositions attaquées, son examen se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.4.1. En ce qui concerne l'affaire n° 7213, le Gouvernement flamand fait valoir que le recours en annulation est tardif. En effet, le moyen unique serait en réalité dirigé, non pas contre l'article II.34, attaqué, du décret du 7 décembre 2018, mais contre l'ancien régime prévu par l'article 13 du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration » et qui a été reproduit dans la disposition attaquée.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

Lorsque, dans une législation nouvelle, le législateur reprend une disposition ancienne et s'approprie de cette manière son contenu, un recours peut être introduit contre la disposition reprise, dans les six mois de sa publication.

Toutefois, lorsque le législateur se limite à une intervention purement légistique ou linguistique ou à une coordination de dispositions existantes, il n'est pas censé légiférer à nouveau et les griefs sont irrecevables *ratione temporis*, en ce qu'ils sont en réalité dirigés contre les dispositions qui existaient déjà antérieurement.

Il convient dès lors de vérifier si le recours est dirigé contre des dispositions nouvelles ou s'il concerne des dispositions non modifiées.

B.4.3. Ainsi qu'il est dit en B.2.1, le décret du 7 décembre 2018 coordonne plusieurs décrets qui ont été évalués et complétés par de nouvelles dispositions. L'article II.34 attaqué dans l'affaire n° 7213, qui contient les exceptions absolues à la publicité de l'administration, correspond à l'ancien article 13 du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration ». Le législateur décrétole a expressément choisi de maintenir les motifs d'exception absolus prévus par ce décret. Ainsi, lorsqu'il a adopté la disposition attaquée, le législateur décrétole a exprimé sa volonté de légiférer à nouveau.

Le recours dans l'affaire n° 7213 est recevable *ratione temporis*.

B.4.4. Le Gouvernement flamand conteste par ailleurs l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 7213 à l'annulation de l'article II.34, 2° à 6°, du décret du 7 décembre 2018. La partie requérante aurait exclusivement intérêt à l'annulation de l'article II.34, 1°, en vertu duquel une demande de publicité qu'elle avait introduite a été rejetée.

B.4.5. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.4.6. La partie requérante dans l'affaire n° 7213 travaille pour l'ASBL « Vredesactie » et enquête sur le commerce des armes et sur les relations internationales. Dans le cadre de ce travail de recherche, elle fait usage du droit à la publicité de l'administration.

Elle peut donc être directement et défavorablement affectée par l'article II.34 attaqué, qui prévoit des exceptions au droit à la publicité de l'administration. Le fait qu'une demande de publicité de l'administration qu'elle a introduite par le passé a été rejetée sur la base de l'article II.34, 1°, ne suffit pas à conclure qu'elle n'aurait pas intérêt à l'annulation de cette disposition dans son ensemble.

B.5.1. Enfin, le Gouvernement flamand fait valoir que les moyens dans les affaires n°s 7100, 7119, 7148 et 7213 sont partiellement irrecevables au motif qu'ils sont directement pris de la violation de dispositions conventionnelles ou d'actes législatifs de l'Union européenne ou au motif que l'exposé des moyens serait insuffisant.

B.5.2. La Cour est compétente pour contrôler des normes de nature législative au regard des règles répartitrices de compétences entre l'État fédéral, les communautés et les régions, ainsi qu'au regard des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Tous les griefs sont pris de la violation d'une ou de plusieurs règles dont la Cour garantit le respect.

En ce que les parties requérantes invoquent en outre des dispositions conventionnelles et des actes législatifs de l'Union européenne, la Cour ne les examine que pour autant que les parties requérantes dénoncent la violation des dispositions constitutionnelles précitées, lues en combinaison avec les dispositions et actes visés. Dans cette mesure, les griefs sont recevables.

B.5.3. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les moyens invoqués par les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7100, 7119 et 7148 ne répondent que partiellement à ces exigences, dès lors que certains moyens sont très sommaires et ambigus.

La Cour examine les moyens pour autant qu'ils répondent aux exigences précitées.

Quant au fond

B.6. Les vingt-deux moyens exposés dans les quatre requêtes sont pris, en ordre principal, de la violation des articles 10, 11, 19, 22, 23 et 32 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, 8, 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec d'autres normes internationales et principes généraux du droit.

L'examen des moyens fait apparaître que la Cour doit se prononcer sur la constitutionnalité des aspects suivants du régime attaqué :

I. En ce qui concerne les dispositions générales :

l'application du décret du 7 décembre 2018 aux sociétés d'investissement de l'autorité flamande : les articles I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 et IV.27.3 (moyen unique dans l'affaire n^o 7100);

II. En ce qui concerne la relation entre les citoyens et les autorités :

a) les principes relatifs à la communication entre les citoyens et les autorités : les articles II.7 et II.8 du décret du 7 décembre 2018 (premier et deuxième moyens dans l'affaire n^o 7119);

b) l'échange électronique de messages : les articles II.22 et II.23 du décret du 7 décembre 2018 (troisième et quatrième moyens dans l'affaire n^o 7119);

c) le remplacement de documents administratifs analogiques par des copies électroniques : l'article II.25 du décret du 7 décembre 2018 (cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et premier moyen dans l'affaire n° 7148);

d) l'accès aux documents administratifs :

1° le principe du droit de consultation des documents administratifs, d'en recevoir copie ou de recevoir des explications : l'article II.31 du décret du 7 décembre 2018 (sixième moyen dans l'affaire n° 7119);

2° les exceptions à la publicité des documents administratifs : les articles II.34, II.35, II.36 et II.38 du décret du 7 décembre 2018 (septième à dixième moyens dans l'affaire n° 7119 et moyen unique dans l'affaire n° 7213);

3° la procédure de demande et de recours : les articles II.40, II.41, II.49 et II.50 du décret du 7 décembre 2018 (onzième à quatorzième moyens dans l'affaire n° 7119);

e) les plaintes : les articles II.76 et II.77 du décret du 7 décembre 2018 (quinzième moyen dans l'affaire n° 7119);

III. En ce qui concerne les dispositions organisationnelles :

la destruction de documents administratifs : les articles III.80 à III.82 et III.87 à III.89 du décret du 7 décembre 2018 (seizième moyen dans l'affaire n° 7119 et deuxième moyen dans l'affaire n° 7148);

IV. En ce qui concerne les dispositions abrogatoires :

l'abrogation du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration » : article IV.273, 4°, du décret du 7 décembre 2018 (moyen unique dans l'affaire n° 7100 et dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119).

V. En ce qui concerne l'absence d'avis de l'Autorité de protection des données : les dispositions attaquées dans les autres moyens (dix-huitième moyen dans l'affaire n° 7119).

I. En ce qui concerne les dispositions générales : l'application du décret du 7 décembre 2018 aux sociétés d'investissement de l'autorité flamande (moyen unique dans l'affaire n° 7100)

B.7. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100 est dirigé contre les articles I.3, II.1, II.18, II.28, II.53 et IV.273 du décret du 7 décembre 2018. Les parties requérantes soutiennent que ces dispositions ont pour effet que les sociétés d'investissement de l'autorité flamande sont exclues du régime prévu dans le titre II, chapitres 1er à 4, du décret du 7 décembre 2018 et qu'il est ainsi porté une atteinte discriminatoire au droit à la publicité des documents administratifs.

B.8.1. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent que le législateur décrétole a exclu les sociétés d'investissement de la notion d'« autorité flamande », définie à l'article I.3 du décret du 7 décembre 2018, et qu'il a ainsi prévu un « régime dérogatoire général » pour les sociétés d'investissement de l'autorité flamande.

B.8.2. L'article I.3 du décret du 7 décembre 2018, qui figure dans la section 1re (« Définitions relatives au champ d'application ») du titre Ier (« Dispositions générales »), chapitre 2 (« Définitions »), du décret du 7 décembre 2018, dispose :

« Dans le présent décret, on entend par :

1° Autorité flamande :

- a) le Parlement flamand, ses services et les institutions liées au Parlement flamand;
- b) les services autonomes placés sous la surveillance du Parlement flamand;
- c) le Gouvernement flamand et les cabinets des membres du Gouvernement flamand;
- d) l'administration flamande;
- e) les gouverneurs de province et les commissaires d'arrondissement;
- f) les organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande;

- g) les organes consultatifs flamands;
 - h) les juridictions administratives flamandes.
- 2° administration flamande :
- a) les départements :
 - b) les agences autonomisées internes sans personnalité juridique;
 - c) les agences autonomisées internes dotées de la personnalité juridique;
 - d) les agences autonomisées externes de droit public;
 - e) les agences autonomisées externes de droit privé, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;
 - f) le Service des Juridictions de Gouvernance;
 - g) l'Inspection de l'enseignement;
- 3° organes consultatifs flamands :
- [...];
- 4° les organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande :
- [...]
- w) la Société de Reconversion pour le Limbourg;
 - x) la Société de participation pour la Flandre;
 - y) la Société flamande de Participation;
- 5° autorités locales :
- [...];
- 6° institutions investies d'une mission de service public : [...]
- [...];
- 7° instances environnementales : [...]
- [...];
- 8° autorités externes :
- [...] ».

B.9.1. Un des objectifs du décret du 7 décembre 2018 est d'harmoniser les champs d'application des divers décrets figurant dans le décret du 7 décembre 2018. Bien qu'il ait jugé qu'« un seul champ d'application pour toutes les dispositions du décret flamand de gouvernance n'était ni réaliste, ni souhaitable », le législateur décrétole a estimé qu'il était « par contre important que le champ d'application soit formulé de la même manière et sur la base des mêmes notions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 17). Pour cette raison, il a introduit, à l'article I.3 du décret du 7 décembre 2018, « un cadre déterminant de la manière la plus univoque possible le contenu des notions utilisées plus loin dans le décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 » (*ibid.*).

La notion d'« autorité flamande », telle qu'elle est définie à l'article I.3, 1°, du décret du 7 décembre 2018, est une dénomination collective pour plusieurs instances ou groupes d'instances. Cette notion englobe notamment l'« administration flamande » et les « organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande », qui sont, à leur tour, définis respectivement à l'article I.3, 2°, et à l'article I.3, 4°, du même décret.

B.9.2. Les « sociétés d'investissement de l'Autorité flamande » sont expressément exclues de la notion d'« administration flamande » (article I.3, 2°, e)). Ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires, il s'agit des agences autonomes externes de droit privé qui sont mentionnées dans le décret du 7 mai 2004 « relatif aux sociétés d'investissement des autorités flamandes », à savoir la SA « Participatiemaatschappij Vlaanderen » (la société de participation pour la Flandre), la SA « Limburgse Reconvertiemaatschappij » (la société de reconversion pour le Limbourg) et la SA « Vlaamse Participatiemaatschappij » (la société flamande de participation) (*ibid.*).

Ces sociétés d'investissement sont, « en raison de la nature de leurs activités » (*ibid.*), regroupées sous la notion d'« organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande » et sont nommément mentionnées à l'article I.3, 4°, w) à y).

B.10.1. Avec le Gouvernement flamand, il convient de constater que l'article I.3, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 n'a pas la portée que lui donnent les parties requérantes.

Cette disposition ne tend pas à déterminer le champ d'application des diverses parties du décret du 7 décembre 2018. En effet, elle prévoit uniquement un cadre normatif, employé plus loin dans le décret du 7 décembre 2018 pour déterminer le champ d'application de ses diverses parties. L'exclusion des sociétés d'investissement de l'autorité flamande de certaines parties du décret du 7 décembre 2018 ne résulte dès lors pas de l'article I.3 attaqué, mais bien de la disposition qui détermine le champ d'application de la partie du décret concernée.

Par ailleurs, les parties requérantes affirment à tort que les sociétés d'investissement de l'autorité flamande ne relèvent pas de la notion d'« autorité flamande ». En tant qu'entités des « organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande », ces sociétés relèvent effectivement de cette notion (article I.3, 1°, f), et 4°, w), x) et y)).

B.10.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100, en sa première branche, repose sur une lecture erronée de l'article I.3 attaqué et n'est dès lors pas fondé.

B.11.1. La deuxième branche du moyen unique est dirigée contre l'article II.1 du décret du 7 décembre 2018, qui règle le champ d'application du chapitre 1er (« Communication entre les citoyens et les autorités ») du titre II (« Relation entre les citoyens et les autorités ») du décret du 7 décembre 2018. En vertu de cette disposition, ce chapitre est applicable aux instances suivantes :

« 1° l'Autorité flamande, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;

2° les autorités locales, sauf en ce qui concerne les articles II.4, II.8, II.9, II.11, premier alinéa et II.12.

Les articles II.3, premier alinéa, II.5, II.6, deuxième, troisième et quatrième alinéas, II.16 et II.17 s'appliquent également aux sociétés d'investissement de l'Autorité flamande, aux institutions ayant une mission de service public, en ce qui concerne leur mission de service public, et aux instances environnementales en ce qui concerne leurs responsabilités, fonctions ou services environnementaux ».

B.11.2. Selon les parties requérantes, l'article II.1, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les sociétés d'investissement sont exclues du champ d'application des dispositions relatives à la « communication entre les citoyens et les autorités », alors que les autres instances de l'autorité flamande et les autorités locales sont soumises à ces dispositions.

B.12. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.13.1. Dans les travaux préparatoires, le champ d'application des dispositions relatives à la « communication entre les citoyens et les autorités » est précisé comme suit :

« Le chapitre est en principe applicable à toutes les instances des autorités flamandes et locales, mais l'obligation d'information repose uniquement sur les instances qui élaborent une politique ou édictent une réglementation ou qui fournissent des services directs aux citoyens. Pour les sociétés d'investissement flamandes, les prescriptions de ce chapitre pourraient nuire à leur bon fonctionnement. C'est pourquoi elles sont soumises à un régime spécifique : elles sont soumises aux mêmes obligations que les organismes dotés d'une mission publique.

Les sociétés d'investissement se positionnent en partie sur les marchés privés, où il est important de conserver une certaine distance par rapport à l'image publique. Il est donc crucial que les sociétés d'investissement ne soient pas trop associées aux pouvoirs publics par les entrepreneurs et les entreprises auxquels elles s'adressent.

Au sein du département [de l'Économie, des Sciences et de l'Innovation], des conventions spécifiques s'appliquent en ce qui concerne les informations qui sont activement communiquées au nom des sociétés d'investissement : ce ne sont pas les sociétés d'investissement elles-mêmes, mais l'Agence flamande 'Innoveren en Ondernemen' (Vlaio) qui se charge de cette communication, dans le respect du style de communication de l'autorité flamande. Pour les sociétés d'investissement, il existe par exemple des accords clairs entre, d'une part, Vlaio, en tant qu'agence exécutante qui représente la porte d'entrée de l'autorité flamande pour les entreprises et les entrepreneurs et, d'autre part, les sociétés d'investissement concernant les informations activement communiquées par Vlaio relativement à l'offre des sociétés d'investissement. L'idée est de créer un 'one-stop-shop' [guichet unique] pour les entrepreneurs concernant l'offre (publique) disponible pour ceux-ci. En outre, Vlaio tient

également ce rôle pour des organisations privées (par exemple les organisations d'employeurs, les banques, les incubateurs, les universités, etc.) qui, grâce à des subventions ou dans le cadre d'une mission publique, créent une offre pour les entrepreneurs et les entreprises. Vlaio a, pour cette raison, édité des brochures présentant l'offre de financement de ces sociétés d'investissement, les mesures de la [Société de participation pour la Flandre] et [la Société de reconversion pour le Limbourg] figurent dans la banque de données des subventions, des permanences communes sont organisées, etc. En ce sens, il faut considérer que l'imposition distincte de cette obligation aux sociétés d'investissement peut porter atteinte au choix politique qui a été opéré de travailler avec un seul ' front-office ' intégré » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 30).

B.13.2. La différence de traitement entre les sociétés d'investissement de l'autorité flamande, visées à l'article I.3, 4°, w), x) et y), du décret du 7 décembre 2018, et les autres organismes de l'autorité flamande et les autorités locales, visés à l'article I.3, 1° et 5°, du même décret, repose sur un critère objectif et n'est pas dénuée de justification raisonnable.

Le législateur décréte a pu estimer qu'il est essentiel pour les sociétés d'investissement, qui sont actives en partie sur le marché privé, qu'elles conservent « une certaine distance par rapport à l'image publique » et qu'elles « ne soient pas trop associées aux pouvoirs publics par les entrepreneurs et les entreprises auxquels elles s'adressent » (*ibid.*). Il est pertinent à la lumière de cet objectif légitime que les sociétés d'investissement soient partiellement exclues des dispositions relatives à la « communication entre les citoyens et les autorités ».

B.13.3. La disposition attaquée n'a, en outre, pas d'effets disproportionnés.

Ainsi qu'il ressort de l'article II.1, alinéa 2, du décret du 7 décembre 2018, les sociétés d'investissement ne sont pas entièrement exclues de l'application des dispositions concernant la « communication entre les citoyens et les autorités ». Elles sont par contre soumises à l'obligation de moyen consistant à gérer correctement l'information (article II.3, alinéa 1er), à l'obligation de coopérer au développement de sources de données communes contenant des informations de base (article II.5), à l'obligation d'aider toute personne à la recherche d'informations (article II.6, alinéas 2 à 4) et aux obligations en matière d'accès aux sites internet et aux applications mobiles (articles II.16 et II.17).

Selon les travaux préparatoires, la communication active d'informations au nom des sociétés d'investissement est en outre assurée par l'Agence flamande « Innoveren en Ondernemen » (Innover et Entreprendre, Vlaio). En tant qu'entité de l'administration flamande, cette agence autonome interne sans personnalité juridique est soumise, conformément à l'article I.3, 2°, b), du décret du 7 décembre 2018, à toutes les dispositions du chapitre 1er (« Communication entre les citoyens et les autorités ») du titre II du décret du 7 décembre 2018. Le législateur décrétoal a ainsi voulu prévoir un « one-stop-shop [guichet unique] pour les entrepreneurs concernant l'offre (publique) disponible pour ceux-ci » (*Doc. parl*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 30). Ce choix politique de charger l'Agence flamande « Innoveren en Ondernemen » d'effectuer la communication active d'informations au nom des sociétés d'investissement relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal. Il a pu estimer qu'il serait porté atteinte à ce choix politique si, parallèlement à cette Agence, les sociétés d'investissement étaient elles aussi soumises aux obligations en matière de communication active d'informations.

La différence de traitement, dans l'article II.1, attaqué, du décret du 7 décembre 2018, entre les sociétés d'investissement de l'autorité flamande et les autres organismes de l'autorité flamande et les autorités locales, n'est dès lors pas dénuée de justification raisonnable.

B.13.4. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100, en sa deuxième branche, n'est dès lors pas fondé.

B.14.1. La troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7100 est dirigée contre l'article II.18 du décret du 7 décembre 2018, qui règle le champ d'application du chapitre 2 (« Les actes administratifs individuels ») du titre II de ce décret. En vertu de cette disposition, ce chapitre est applicable aux instances suivantes :

« 1° l'Autorité flamande, à l'exception des sociétés d'investissement de l'Autorité flamande;

2° les autorités locales ».

B.14.2. Selon les parties requérantes, l'article II.18 du décret du 7 décembre 2018 porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les sociétés d'investissement sont exclues du champ d'application des dispositions du chapitre 2 du titre II du décret du 7 décembre 2018, alors que les autres instances de l'autorité flamande et les autorités locales sont soumises à ces dispositions.

B.15.1. Le chapitre 2 du titre II du décret du 7 décembre 2018 porte sur les « actes administratifs individuels ». Il règle « l'échange de messages entre une instance publique, visée à l'article II.18, et les utilisateurs dans la mesure où ces messages visent à produire des conséquences juridiques dans l'application des dispositions légales ou réglementaires » (article II.19). Pour le surplus, il porte sur l'établissement de documents administratifs sous forme électronique et sur le remplacement de documents administratifs analogiques par des copies électroniques.

B.15.2. Dans les travaux préparatoires, l'exclusion des sociétés d'investissement du champ d'application du chapitre 2 (« Les actes administratifs individuels ») du titre II du décret du 7 décembre 2018 est justifiée par le fait que « les activités des sociétés d'investissement ne peuvent être qualifiées d'actes administratifs » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 46).

B.15.3. Il ressort du décret du 7 mai 2004 « relatif aux sociétés d'investissement des autorités flamandes » que les sociétés d'investissement mentionnées dans ce décret, qui sont également nommément citées à l'article I.3, 4°, w) à y), du décret du 7 décembre 2018, sont des agences autonomes externes de droit privé ayant la forme juridique d'une société anonyme. De telles personnes morales de droit privé ne disposent en principe pas du pouvoir de prendre des décisions obligatoires à l'égard de tiers (Cass., 13 juin 2013, n° C.12.0458.F; 14 février 1997, C.96.0211.N). Le décret du 7 mai 2004 ne fait pas apparaître, et les parties requérantes ne démontrent pas, que tel serait effectivement le cas.

Les parties requérantes se réfèrent uniquement au fait que les sociétés d'investissement sont soumises à la législation relative aux marchés publics. Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà constaté, il ne s'ensuit pas que les sociétés d'investissement agissent en tant qu'autorité administrative, lorsqu'elles prennent des décisions conformément à cette législation (voy. CE, 8 août 2011, n° 214.772). En effet, la législation en question peut également s'appliquer aux personnes privées et les décisions qui découlent de son application ne créent pas d'obligations à l'égard de tiers.

Étant donné que les sociétés d'investissement sont des personnes morales de droit privé qui ne peuvent en principe pas prendre de telles décisions, il est justifié qu'elles soient exclues du champ d'application des dispositions qui portent sur de telles décisions.

B.15.4. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100, en sa troisième branche, n'est dès lors pas fondé.

B.16. Dans les quatrième et cinquième branches du moyen unique, les parties requérantes dans l'affaire n° 7100 critiquent les articles II.28 et II.53 du décret du 7 décembre 2018, en ce que ces dispositions excluent les sociétés d'investissement de l'autorité flamande du régime relatif à la « publicité de l'administration » et à la « réutilisation des informations du secteur public ».

B.17.1. En vertu des articles II.28 et II.53 du décret du 7 décembre 2018, les dispositions du chapitre 3 (« Accès aux documents administratifs ») et du chapitre 4 (« Réutilisation des informations du secteur public ») du titre II du décret du 7 décembre 2018 sont applicables à l'« autorité flamande ».

Ainsi qu'il est dit en B.10.1, les sociétés d'investissement de l'autorité flamande, en tant qu'« organismes publics flamands n'appartenant pas à l'administration flamande », relèvent de la notion d'« autorité flamande » (article I.3, 1°, f) et 4°, w) à y)). Par conséquent, elles ressortissent au champ d'application du titre II, chapitres 3 et 4, du décret du 7 décembre 2018.

B.17.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100, en ses quatrième et cinquième branches, repose sur une lecture erronée des articles II.28 et II.53, attaqués, du décret du 7 décembre 2018 et n'est dès lors pas fondé.

B.18. Enfin, la sixième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7100 est dirigée contre l'article IV.273, 4°, du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit l'abrogation du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration ».

Ce grief se confond avec celui qui est invoqué dans le dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119 et sera examiné ci-après en B.79.

II. En ce qui concerne la relation entre les citoyens et les autorités

a) Les principes relatifs à la communication entre les citoyens et les autorités (premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 7119)

B.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent, dans leurs premier et deuxième moyens, les articles II.7, alinéas 1er et 6, et II.8, du décret du 7 décembre 2018, qui relèvent des règles concernant la « communication entre les citoyens et les autorités » (chapitre 1er du titre II) et plus particulièrement des « principes d'information et de participation » (section 2).

Le chapitre relatif à la « communication entre les citoyens et les autorités » contient les dispositions relatives à la publicité dite active, telle qu'elle était organisée par le décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration » et par le décret du 17 juin 2016 « relatif aux normes auxquelles la communication de l'Autorité flamande doit répondre ». Il s'agit des règles relatives à la communication d'informations par les autorités de leur propre initiative.

B.20.1. L'article II.7, alinéas 1er et 6, du décret du 7 décembre 2018, attaqué dans le premier moyen, dispose :

« Les citoyens ont, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leur représentant mandaté, un accès consolidé et axé sur le citoyen aux données les concernant, détenues par les instances publiques visées à l'article II.1.

[...]

Cet accès ne peut être utilisé que par le citoyen pour accéder à ses données et ne peut être utilisé à aucune autre fin.

[...] ».

B.20.2. Les parties requérantes allèguent que ces dispositions limitent l'« accès consolidé et citoyen » des citoyens aux « données qui les concernent ». Le citoyen intéressé n'aurait donc pas accès aux données qui le concernent mais qui ne portent pas sur lui. Il n'existerait pas de justification raisonnable à cette situation, eu égard aux normes de référence invoquées dans le moyen.

B.21.1. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, l'article II.7 attaqué fait partie des dispositions qui règlent la « publicité active » de l'administration. Cette disposition vise à créer pour les citoyens une plateforme centralisée virtuelle où ceux-ci peuvent avoir un aperçu des données qui les concernent et dont disposent l'autorité flamande, les autorités locales et les autorités externes, en ce compris un aperçu de leurs interactions avec ces autorités (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 35-36). Il s'agit notamment de données concernant des personnes physiques ou morales, d'informations sur des dossiers pendants ou d'informations sur des droits qui découlent de règlements et qui peuvent être déduits des données relatives à la personne concernée (article II.7, alinéa 3). La plateforme centralisée permet donc aux citoyens de mieux savoir ce que les autorités font de ces données, de regrouper le statut de demandes en cours et d'autres procédures et de permettre aux citoyens de suivre leur dossier. Ensuite, cette plateforme permet aux citoyens d'être activement informés des adaptations apportées aux données et du statut de dossiers pendants, ainsi que de connaître les éventuels droits et services qui leur sont applicables (*ibid.*, pp. 35-36).

B.21.2. Le législateur décrétoal a observé qu'un « accès consolidé et citoyen suppose que les données soient montrées en tenant compte de la position du citoyen, ce qui implique que les données provenant de différentes composantes de l'administration ou de diverses organisations qui portent sur un domaine spécifique peuvent être montrées en même temps » (*ibid.*, p. 35). Le législateur décrétoal était conscient du fait que, via cette plateforme centralisée, « de nombreuses données provenant de diverses sources seront consultables de manière conviviale » (*ibid.*, p. 36). Il peut dès lors se justifier qu'afin d'éviter des abus éventuels et de sauvegarder les droits et libertés des citoyens, le législateur décrétoal ait prévu que l'accès du citoyen soit limité aux données qui le concernent et que l'accès ne puisse pas être utilisé à d'autres fins.

Il doit en outre être constaté, avec le Gouvernement flamand, que la disposition attaquée ne porte pas atteinte à la publicité « passive » de l'administration, telle qu'elle découle de l'article 32 de la Constitution. Pour les documents administratifs qui ne le concernent pas et qu'il ne peut donc pas consulter via la plateforme centralisée, le citoyen peut ainsi demander un accès via la procédure réglée au chapitre 3 (« Accès aux documents administratifs ») du titre II du décret du 7 décembre 2018.

B.21.3. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées dans le moyen.

Le premier moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé.

B.22.1. L'article II.8 du décret du 7 décembre 2018, attaqué dans le deuxième moyen, dispose :

« Si le Gouvernement flamand souhaite assurer la participation des citoyens à la préparation, à la mise en œuvre ou à l'évaluation de sa politique, il doit en informer les citoyens au moins par le biais du portail de consultation sur le site internet central de l'Autorité flamande ».

B.22.2. Les parties requérantes font valoir que cette disposition prévoit uniquement d'informer les citoyens de la possibilité de participation « via le portail de consultation sur le site internet central de l'Autorité flamande ». Les personnes qui n'ont pas accès à du matériel informatique seraient donc discriminées par rapport à celles qui bénéficient d'un tel accès.

B.23.1. Au cours des travaux préparatoires, l'article II.8 attaqué a été commenté comme suit :

« Cet article s'inscrit dans l'évolution vers une politique active ouverte et consacre le principe d'une plateforme de consultation centrale. Il s'agit ici de consulter les citoyens sur des notes d'orientation, des projets de notes, des livres verts et des livres blancs et d'importants avant-projets de décrets et de projets d'arrêtés d'exécution (via ' notice and comment ' (avis et commentaires) mais également sur des initiatives prises par d'autres autorités et ayant un effet sur les compétences flamandes (par exemple UE)) ou éventuellement sur l'évaluation d'importants décrets ou arrêtés existants.

La consultation et la participation doivent être individualisées. Cet article n'impose donc pas d'obligation de consulter. Il relève du pouvoir du Gouvernement flamand ou des ministres de décider si la consultation est utile dans le cadre du processus décisionnel relatif à une initiative politique déterminée.

La disposition signifie que lorsque la consultation est jugée utile, le but est de rendre la participation aisément accessible à tous en prévoyant une plateforme de consultation centrale. La disposition implique également que les résultats de la consultation soient transparents. Les principes relatifs à une consultation de qualité et au feedback concernant les résultats peuvent être établis par le Gouvernement flamand (par voie de circulaires). L'on peut songer à une obligation d'indiquer, dans la note au Gouvernement flamand (pour les projets d'arrêtés) ou dans l'exposé des motifs (pour les avant-projets de décrets), quelles suites ont été réservées en matière de consultation.

Des directives plus détaillées doivent en tout état de cause tenir compte des principes de la Convention d'Aarhus en matière de consultation :

- les informations disponibles concernant le contenu de l'initiative politique doivent être mises à disposition de manière accessible;
- la participation doit être organisée à un moment adéquat;
- le public concerné/les citoyens concernés doivent pouvoir réagir à l'initiative politique;
- toutes les réactions et tous les avis reçus sont rendus publics, s'ils ne sont pas manifestement déraisonnables, dénués de contenu ou offensants » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 37-38).

B.23.2. La disposition attaquée prévoit une plateforme centrale à travers laquelle les autorités peuvent volontairement consulter les citoyens au cours du processus décisionnel concernant des initiatives politiques.

Contrairement à ce que semblent indiquer les parties requérantes, cette disposition ne tend pas à régler exhaustivement la manière dont la possibilité des citoyens de participer est rendue publique. Ainsi qu'il ressort de son libellé et des travaux préparatoires précités, cette disposition se limite à la participation des citoyens dans le cadre de la préparation, de l'exécution ou de l'évaluation de la politique du Gouvernement flamand, lorsque le Gouvernement n'est pas tenu de le faire mais le juge utile. Cette disposition ne porte pas atteinte aux règles relatives à la participation et à la publicité, telles qu'elles sont contenues dans d'autres dispositions.

Par ailleurs, la disposition attaquée prévoit que le Gouvernement flamand doit « au moins » informer les citoyens par le biais de la plateforme de consultation centrale. Lorsque le Gouvernement flamand juge utile de consulter les citoyens sur des initiatives politiques, il lui appartient de prévoir, en temps utile, une publicité accessible. Il doit dès lors apprécier si une publicité via d'autres canaux que la plateforme de consultation centrale est également requise.

B.23.3. La disposition attaquée ne porte dès lors pas une atteinte disproportionnée aux droits des justiciables concernés.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé.

b) L'échange électronique de messages (troisième et quatrième moyens dans l'affaire n° 7119)

B.24. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.22, § 1er, alinéas 2 et 3, et § 2, du décret du 7 décembre 2018, qui porte sur l'échange électronique de messages entre une instance publique et ses utilisateurs.

L'article II.22, §§ 1er et 2, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article II.18 prévoient, pour une procédure déterminée, l'échange électronique de messages avec les utilisateurs, même si le règlement applicable ne prévoit l'échange que par voie analogique, à partir du moment où l'instance publique a publié la décision selon laquelle l'échange électronique est possible pour la procédure.

Les instances publiques visées à l'article II.18 peuvent imposer des restrictions et des exigences techniques aux échanges électroniques.

Le Gouvernement flamand peut obliger les instances publiques visées à l'article II.18 à faciliter l'échange de messages par voie électronique dans les procédures.

§ 2. Si le règlement applicable ne prévoit pas l'échange électronique de messages, les conditions suivantes s'appliquent aux échanges électroniques avec les citoyens ou les autorités externes :

1° les instances publiques visées à l'article II.18 doivent informer préalablement les citoyens et les autorités externes des procédures à suivre et des conséquences juridiques de l'échange électronique;

2° les citoyens ou les autorités externes doivent avoir donné leur consentement exprès et préalable à l'échange de messages par voie électronique;

3° les citoyens et les autorités externes doivent pouvoir retirer ce consentement à tout moment ».

Étant donné que les parties requérantes invoquent uniquement des griefs contre l'article II.22, § 1er, alinéa 2, et § 2, du décret du 7 décembre 2018, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.25. Dans la première branche du troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent le fait que les garanties contenues dans l'article II.22, § 2, s'appliquent uniquement lorsque la réglementation applicable ne prévoit pas d'échange électronique de messages, alors que ces garanties devraient toujours s'appliquer.

B.26.1. L'article II.22, § 1er, alinéa 1er, du décret du 7 décembre 2018 habilite les instances publiques à prévoir une procédure d'échange électronique de messages avec les utilisateurs, même si la réglementation applicable prévoit uniquement un échange par voie analogique. Le législateur décrétoal souhaitait ainsi permettre l'échange électronique de messages, sans devoir préalablement modifier la réglementation applicable en matière de procédure. Lorsque la réglementation applicable prévoit qu'un message peut uniquement être transmis « par la poste » ou « par écrit », cela signifie dorénavant que ce message peut également être transmis par voie électronique si l'instance publique a décidé d'autoriser cette technique et a publié cette décision (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 47-78).

B.26.2. L'article II.22, § 2, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 établit des conditions entourant l'échange électronique de messages avec les citoyens ou avec les autorités externes, qui s'appliquent lorsque la réglementation en vigueur ne prévoit pas cet échange électronique.

Les instances publiques doivent dès lors informer au préalable les citoyens et les autorités externes des procédures à suivre et des effets juridiques de cet échange électronique. En outre, les citoyens ou les autorités externes doivent au préalable avoir donné expressément leur accord à l'échange électronique de messages. Enfin, les citoyens et les autorités externes peuvent à tout moment retirer leur accord (*ibid.*, p. 49).

B.26.3. Le fait que ces conditions ne s'appliquent pas lorsque la réglementation en vigueur prévoit un échange électronique de messages est justifié par la circonstance que, dans ce cas, les conditions énoncées dans cette réglementation spécifique sont applicables. Dès lors que les parties requérantes font valoir qu'il n'est pas établi que cette réglementation spécifique impose de telles conditions, le grief est dirigé contre cette réglementation et non contre la disposition attaquée.

B.26.4. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.27. Dans la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent le fait que les instances publiques, en vertu de l'article II.22, § 1er, alinéa 2, du décret du 7 décembre 2018, peuvent imposer des restrictions à l'échange électronique de messages, ce qui pourrait restreindre de manière discriminatoire le droit de participation.

B.28.1. L'article II.22, § 1er, alinéa 2, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 habilite les instances publiques à « imposer des restrictions et des exigences techniques aux échanges électroniques ».

Au cours des travaux préparatoires, il a été précisé concernant la disposition attaquée :

« Cet alinéa a été repris afin d'éviter que les utilisateurs interprètent comme bon leur semble l'échange électronique de messages. Dans le cadre de procédures spécifiques, l'instance publique mettra en avant des canaux préférés, par exemple un guichet spécifique pour les demandes de subventions déterminées. Les interactions avec l'utilisateur ont en effet spécifiquement été conçues par l'instance publique pour une procédure déterminée et il est demandé à l'utilisateur de la respecter, par exemple en remplissant certains champs sur un formulaire internet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 48).

B.28.2. Ainsi qu'il ressort également de ces travaux préparatoires, le législateur décrétoal a uniquement habilité les instances publiques à instaurer des exigences formelles et techniques dans le cadre de l'échange électronique de messages. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, il ne s'agit nullement d'une habilitation à imposer des restrictions de fond à la participation du citoyen. Lorsqu'un législateur délègue, il faut en effet supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. Les restrictions et les exigences techniques établies par les instances publiques doivent dès lors être proportionnées au but poursuivi par le législateur décrétoal consistant à garantir la sécurité juridique et le bon déroulement de la procédure et ne peuvent constituer une sorte de barrière empêchant le justiciable d'exercer son droit de participation. Il appartient, le cas échéant, au juge administratif et au juge judiciaire de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

B.28.3. Ainsi qu'il ressort des conditions mentionnées en B.26.2 en vue de l'échange de messages électroniques lorsque la réglementation applicable ne le prévoit pas, les citoyens peuvent en outre toujours refuser de donner leur accord à l'échange électronique de messages et, le cas échéant, ils peuvent retirer leur accord à tout moment (article II.22, § 2, 2° et 3°).

B.28.4. La disposition attaquée ne porte donc pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes concernées.

B.28.5. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.29.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.23 du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit ce qu'il y a lieu d'entendre par le moment de l'envoi ou de la réception d'un message dans un contexte électronique. Cette disposition prévoit :

« Sauf disposition contraire de la réglementation applicable, le moment auquel un message est envoyé par voie électronique au destinataire par une instance publique visée à l'article II.18, est le moment où le message quitte le système d'information utilisé par cette instance publique. Si l'instance publique et le destinataire utilisent le même système d'information, le moment où le message devient accessible au destinataire est considéré comme étant le moment de sa transmission par l'instance publique et celui de sa réception par le destinataire.

Sauf disposition contraire de la réglementation applicable, le moment où un message est reçu par voie électronique par une instance publique, visée à l'article II.18, est considéré comme étant le moment où le message parvient au système d'information utilisé par cette instance publique.

Si l'instance publique visée à l'article II.18 et le destinataire utilisent le même système d'information, un message électronique est considéré comme un courrier recommandé ».

B.29.2. Les parties requérantes contestent le fait que cette disposition prévoit qu'à l'égard du citoyen, un délai commence à courir au « moment où le message quitte le système [informatique] utilisé par cette instance publique ». Du fait que le délai commencerait donc à courir pour le citoyen à un moment où il ne saurait encore avoir connaissance du contenu du message ou du document, la disposition attaquée porterait une atteinte disproportionnée et discriminatoire à ses droits de la défense.

B.30.1. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée ne règle pas le point de départ d'un délai. Elle détermine uniquement ce qu'il y a lieu d'entendre par le moment d'envoi et de réception en cas d'échange électronique de messages.

La disposition attaquée prévoit ainsi que, sauf disposition contraire de la réglementation applicable, un message est réputé envoyé au « moment où le message quitte le système [informatique] utilisé par cette instance publique ». Lorsque l'instance publique et le destinataire font toutefois usage du même système informatique, le message électronique ne quitte toutefois pas le système informatique utilisé par l'instance publique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 50). Dans ce cas, la date de l'envoi par l'instance

publique, de même que le moment de réception par le destinataire, est « le moment où le message devient accessible au destinataire ». Enfin, le moment de réception d'un message électronique par une instance publique est le « moment où le message parvient au système [informatique] utilisé par cette instance publique ».

B.30.2. Ce régime est justifié par le souci du législateur décrétoal de prévoir, pour les échanges électroniques de messages, un régime similaire à celui de l'envoi de messages par voie analogique. Le législateur décrétoal était donc parfaitement conscient de ce que la disposition attaquée a pour conséquence qu'un « message est réputé envoyé avant de parvenir effectivement au destinataire. En effet, il suffit que le message se trouve en dehors du système informatique utilisé par l'instance publique » (*ibid.*, p. 50). Le législateur décrétoal a constaté à juste titre que « lors de l'envoi d'un message par voie analogique, il en va de même » (*ibid.*). Par ailleurs, le législateur décrétoal a observé que « pour fixer le moment de l'envoi, l'on ne tient pas compte du risque que les messages ne parviennent pas au destinataire. Le fait qu'un message a été envoyé à un moment donné ne signifie en effet pas encore, tout comme dans un contexte analogique, que celui-ci est également parvenu (sans accroc) au destinataire » (*ibid.*).

B.30.3. La disposition attaquée a certes une incidence sur le calcul des délais, comme les délais d'avis, les délais de demandes, les délais de recours ou les délais de prescription, lorsqu'il est tenu compte du moment d'envoi ou de réception défini dans cette disposition pour déterminer le point de départ du délai. Pour autant qu'un délai commence à courir avant que le destinataire ait pu en prendre connaissance, cette circonstance ne résulte toutefois pas de l'article II.23 attaqué, mais bien de la disposition qui règle le mode de calcul de ce délai.

B.30.4. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des justiciables concernés.

B.30.5. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé.

c) Le remplacement de documents administratifs analogiques par des copies électroniques (cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et premier moyen dans l'affaire n° 7148)

B.31. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et le premier moyen dans l'affaire n° 7148 sont dirigés contre l'article II.25 du décret du 7 décembre 2018, qui donne aux instances publiques la possibilité de remplacer leurs documents administratifs analogiques par des copies électroniques. Cet article dispose :

« Les instances publiques visées à l'article II.18 peuvent remplacer les documents administratifs analogiques qu'ils établissent ou reçoivent aux fins des dispositions légales ou réglementaires par des copies électroniques.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce remplacement.

Les copies électroniques établies et conservées conformément à ces modalités restent valables au même titre que les originaux aux fins des dispositions légales et réglementaires visées au premier alinéa ».

B.32. Les parties requérantes font valoir qu'en prévoyant que les instances publiques peuvent remplacer des documents administratifs analogiques par des copies électroniques, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au droit à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.33.1. L'article II.25, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 donne aux instances publiques la possibilité de remplacer leurs documents administratifs analogiques par des copies électroniques. Dans les travaux préparatoires, il est précisé que cela signifie « concrètement le remplacement de documents administratifs analogiques par exemple en les scannant » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 52).

La disposition attaquée habilite le Gouvernement flamand à préciser les règles de ce remplacement. L'arrêté du Gouvernement flamand du 18 janvier 2019 règle la procédure permettant le remplacement des documents administratifs analogiques par des copies électroniques. Cette procédure doit garantir que la copie électronique est une représentation complète et fidèle du document administratif analogique (article 1er de l'arrêté du 18 janvier 2019).

Cette procédure comporte différentes garanties et aboutit à la destruction des documents administratifs analogiques qui ont été remplacés par une copie électronique. Toutefois, cette destruction ne peut avoir lieu qu'après un contrôle de l'exactitude des méta-données, de la lisibilité de la copie électronique et de l'exactitude et de l'exhaustivité de la copie électronique par rapport au document administratif analogique (article 2).

L'arrêté dispose que les copies électroniques doivent être conservées de façon à garantir l'absence de perte d'information, la lisibilité à long terme, l'impossibilité de réaliser des modifications et l'enregistrement de toute action susceptible d'avoir un impact sur l'intégrité et l'authenticité de la copie électronique (article 3).

Les documents administratifs ne seront pas remplacés si le support fournit des renseignements contextuels essentiels sur le document administratif, s'il possède une signification actuelle, sociale, historique, religieuse, politique ou sociale particulière ou s'il a une valeur muséale (article 4).

B.33.2. La disposition attaquée prévoit donc le simple remplacement d'un document administratif analogique par une copie électronique identique. Il appartient au Gouvernement flamand de prévoir, comme il l'a fait par l'arrêté précité du 18 janvier 2019, des règles garantissant que la copie électronique soit identique au document administratif analogique original. La copie électronique n'est qu'un nouveau support et a la même validité que le document administratif original. Par conséquent, la disposition attaquée ne saurait porter atteinte au droit de consultation des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.33.3. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 7119 et le premier moyen dans l'affaire n° 7148 ne sont pas fondés.

d) L'accès aux documents administratifs :

1° Le principe du droit de consultation des documents administratifs, d'en recevoir copie ou de recevoir des explications (sixième moyen dans l'affaire n° 7119)

B.34.1. Le sixième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.31, alinéa 1er, du décret du 7 décembre 2018, qui contient le principe général de l'accès aux documents administratifs. Il dispose :

« Les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, sont tenues de rendre publics les documents administratifs souhaités à toute personne qui en fait la demande, en leur donnant accès, une copie ou des renseignements supplémentaires ».

B.34.2. Les parties requérantes déduisent de l'utilisation de la conjonction « ou » que le citoyen doit choisir entre la consultation des documents administratifs, une copie de ceux-ci ou les explications y afférentes. La disposition attaquée porterait ainsi atteinte au droit de consulter un document administratif et d'en recevoir copie, garanti par l'article 32 de la Constitution et par les dispositions internationales et européennes invoquées dans le moyen.

B.35.1. L'article II.31, alinéa 1er, attaqué du 7 décembre 2018, qui est la reproduction quasiment littérale de l'article 7, alinéa 2, du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration », prévoit le principe général de l'accès aux documents administratifs.

La disposition attaquée tend à donner exécution à l'article 32 de la Constitution, en vertu duquel « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie ».

B.35.2. Ni le libellé de la disposition attaquée, ni les travaux préparatoires ne font apparaître que le législateur décrétoal aurait entendu obliger le citoyen à choisir entre le fait de consulter un document administratif, d'en recevoir copie ou de recevoir des explications concernant celui-ci, le choix d'une modalité excluant le choix d'une autre.

Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, cette obligation de faire un choix ne saurait être déduite de l'utilisation du mot « ou ». Il s'agit en effet d'une conjonction de coordination qui, en fonction du contexte, peut avoir une signification aussi bien cumulative qu'alternative.

Étant donné que, par la disposition attaquée, le législateur décretaal entendait mettre en œuvre l'article 32 de la Constitution, il convient de considérer que les modalités d'accès aux documents administratifs qui sont mentionnées dans la disposition attaquée sont cumulatives et non alternatives. Par conséquent, cette disposition doit être interprétée en ce sens que le citoyen a le choix entre la consultation d'un document administratif, une copie de ce document ou des explications concernant celui-ci, sans que le choix d'une modalité exclue le choix d'une autre.

Cette lecture correspond à la jurisprudence de l'instance de recours « en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations du secteur public » (ci-après : l'instance de recours) concernant l'ancien article 7, alinéa 2, - pratiquement identique - du décret du 26 mars 2004, qui estime :

« Considérant que les trois modalités concrètes (l'octroi d'un accès, la fourniture d'explications, la remise d'une copie) qui permettent l'exercice du droit constitutionnel relatif à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution, sont équivalentes; que le choix de la modalité d'exercice du droit à la publicité des documents administratifs incombe exclusivement au demandeur (voyez les articles 17, § 1er, et 20, § 1er, du décret du 26 mars 2004); [...]

Considérant que, compte tenu de l'équivalence précitée des différentes possibilités d'exercice du droit relatif à la publicité des documents administratifs, la commune ne peut pas, lorsqu'elle autorise la consultation de documents administratifs, refuser en même temps d'en donner une copie » (OVB/2011/195 du 5 janvier 2012).

B.35.3. La disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que lui donnent les parties requérantes.

B.35.4. Le sixième moyen dans l'affaire n° 7119, qui repose sur une lecture erronée de l'article II.31 attaqué, n'est pas fondé.

2° *Les exceptions à la publicité des documents administratifs (septième à dixième moyens dans l'affaire n° 7119 et moyen unique dans l'affaire n° 7213)*

B.36. Les articles II.34 à II.36 et II.38, attaqués, du décret du 7 décembre 2018 prévoient des exceptions au principe général de l'accès aux documents administratifs.

En ce qui concerne les documents administratifs qui ne contiennent pas d'informations environnementales, une distinction est établie entre les motifs d'exception « absolus » et les motifs d'exception « relatifs ». Les motifs d'exception « absolus » sont mentionnés à l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018 et impliquent qu'une « instance doit refuser la publicité lorsqu'une information relève du motif d'exception. Il n'y a donc pas lieu de procéder à une mise en balance entre les intérêts protégés par ce motif d'exception et l'intérêt public servi par la publicité d'un document administratif, et le refus de publicité ne doit pas être motivé par cette mise en balance des intérêts » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 57). Les motifs d'exception relatifs sont mentionnés à l'article II.35 du décret du 7 décembre 2018. Le caractère relatif de ces motifs d'exception implique que les « intérêts mentionnés doivent être mis en balance avec l'intérêt public qui est servi par la publicité d'un document administratif » (*ibid.*, p. 61).

En ce qui concerne les documents administratifs qui contiennent des informations environnementales, l'article II.36 prévoit un régime dérogatoire concernant les motifs d'exception applicables. Ces motifs d'exception sont dans une large mesure repris des articles II.34 et II.35, mais ils ont tous un caractère relatif. De surcroît, la protection de l'environnement sur laquelle portent les informations constitue un motif d'exception spécifique pour ces documents administratifs qui contiennent des informations environnementales.

Enfin, l'article II.38 du décret du 7 décembre 2018 prévoit un accès spécifique aux documents administratifs à des fins scientifiques. Cette disposition « permet aux hautes écoles, aux universités ou aux centres de recherche agréés d'utiliser, à des fins scientifiques, des documents administratifs qui ne sont normalement pas publics conformément aux exceptions prévues par les articles II.34 à II.36. La décision de rendre ces documents publics est une décision que l'instance publique doit elle-même prendre » (*ibid.*, p. 68).

B.37. L'article II.34, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« A moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent une demande de publicité lorsque :

1° la [publicité] porte atteinte à une obligation de secret instaurée dans une matière relevant de la compétence de la Communauté flamande ou de la Région flamande;

2° la [publicité] porte atteinte à la protection de la vie privée, sauf si la personne concernée consent à la [publicité];

3° la [publicité] porte atteinte au secret des délibérations des organes de l'Autorité flamande, des organes des autorités locales, des organes des institutions ayant une mission de service public et des organes des instances environnementales;

4° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'action pénale ou l'action d'une sanction administrative;

5° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe;

6° il s'agit de documents administratifs qui contiennent des informations fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé et qu'il a qualifiées explicitement comme confidentielles, sauf si cette personne consent à la [publicité] ».

B.38. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7231 contestent le caractère absolu des motifs d'exception mentionnés à l'article II.34. Elles estiment qu'en soustrayant à la publicité, « de manière générale et absolue », les informations qui relèvent des intérêts protégés par cette disposition, cette dernière porte une atteinte discriminatoire et disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.39.1. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.39.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.39.3. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

B.39.4. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que :

« L'article 10 n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer. Toutefois, [...] un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire [...] et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier ' la liberté de recevoir et de communiquer des informations ', et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, § 156).

En ce qu'il reconnaît le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme a une portée analogue à celle de l'article 32 de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un tout indissociable.

B.39.5. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, §§ 181, 187 et 196).

B.39.6. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.39.7. En permettant au législateur de prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et n'entraînent pas d'effets disproportionnés.

Il convient, à cet égard, de souligner que la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les juridictions judiciaires.

B.39.8. Lorsque le Constituant a adopté l'article 32 de la Constitution, il a été souligné que les exceptions à ce droit appellent en principe un examen au cas par cas des différents intérêts en présence : « l'intérêt de la [publicité] doit chaque fois contrebalancer concrètement l'intérêt qui est protégé par un motif d'exception » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 5).

Le Constituant a ensuite précisé :

« Si, par exemple, la sécurité de l'Etat était un motif d'exception, il faudrait vérifier si l'autorisation de consulter un certain document porte concrètement atteinte ou non à la sécurité de l'Etat. Il est possible qu'à un certain moment, ce soit effectivement le cas tandis qu'à un autre moment, le même document peut être rendu public sans aucun problème » (*ibid.*).

Il ressort de ce qui précède que le Constituant a jugé qu'il était admissible de prévoir des restrictions à l'accès aux documents administratifs, à condition qu'il y ait toujours une mise en balance de l'intérêt de la publicité des documents administratifs et de l'intérêt protégé par le motif d'exception. Par ailleurs, une appréciation concrète est toujours requise pour vérifier s'il est effectivement porté atteinte à l'intérêt protégé et pour vérifier si l'intérêt de la publicité prévaut sur l'intérêt protégé, au cas où le législateur n'a pas encore procédé lui-même à cette mise en balance.

B.40.1. L'article II.34, attaqué, du décret du 7 décembre 2018, qui est la reproduction de l'ancien article 13 du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration », contient des motifs d'exception. En vertu de cette disposition, les instances publiques doivent rejeter une demande de publicité lorsque l'information demandée relève du motif d'exception mentionné dans cette disposition. Ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires cités en B.36, le caractère « absolu » des motifs d'exception mentionnés à l'article II.34 implique donc que l'instance publique ne doit pas procéder à une mise en balance des intérêts protégés par ces motifs d'exception et de l'intérêt public servi par la publicité d'un document administratif. Pour ces motifs d'exception, le législateur décretaal a lui-même établi que l'intérêt protégé prévaut toujours sur l'intérêt de la publicité.

Le législateur décretaal a ainsi instauré une différence de traitement entre les personnes qui souhaitent prendre connaissance de documents administratifs qui relèvent d'un motif d'exclusion absolu mentionné à l'article II.34 et les personnes qui souhaitent prendre connaissance de documents administratifs qui relèvent de motifs d'exclusion relatifs visés par les articles II.35 et II.36, pour lesquels l'instance publique doit effectuer elle-même une mise en balance de l'intérêt protégé et de l'intérêt de la publicité.

Une telle différence de traitement n'est, en soi, pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il ne pourrait être question de discrimination que si cette différence de traitement entraînait une limitation disproportionnée du droit d'accès aux documents administratifs.

B.40.2. Le caractère « absolu » des motifs d'exception mentionnés à l'article II.34 ne suppose pas que ces motifs d'exception puissent être systématiquement invoqués et être appliqués automatiquement. Ces motifs d'exception doivent par contre être interprétés restrictivement et l'instance publique concernée doit toujours apprécier concrètement si la publicité porte atteinte à des intérêts protégés par cette disposition.

Dans le même ordre d'idées, il a également été exposé dans la circulaire n° 2006/26 du 1er décembre 2006 « relative à la publicité de l'administration », en ce qui concerne les motifs d'exception mentionnés dans l'ancien décret du 26 mars 2004, que « toutes les exceptions doivent en tout état de cause être interprétées strictement et limitativement et que l'appréciation doit être faite concrètement au moment de la demande de publicité ». En ce qui concerne spécifiquement les motifs d'exception « absolus » prévus par l'ancien article 13 du décret du 26 mars 2004, qui ont été reproduits quasi littéralement dans l'article II.34 attaqué, il a été précisé dans cette circulaire que « ces motifs d'exception absolus ne permettent pas de refuser sans plus la publicité de certaines informations. Les instances devront démontrer concrètement que la publicité porte atteinte à un des intérêts énumérés ci-après ».

La section du contentieux administratif du Conseil d'État souligne elle aussi que « chaque recours à une disposition d'exception doit faire l'objet d'une motivation concrète qui renvoie aux données spécifiques, propres à l'affaire. Aucun motif d'exception ne peut justifier qu'un administré se voie systématiquement refuser la publicité de l'administration » (CE, 7 février 2019, n° 243.607, traduction libre). En ce qui concerne, en particulier, le motif d'exception « absolu » relatif à la protection de la vie privée (article II.34, 2°, du décret attaqué, auparavant l'article 13, 2°, du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration »), le Conseil d'État affirme que ce motif d'exclusion présente également un aspect relatif :

« Il ne suffit pas [...] d'invoquer de manière abstraite le motif d'exclusion pour refuser la publicité. Il y a lieu de vérifier concrètement si, au moment où elle est demandée, la publicité porte effectivement atteinte à la protection de la vie privée » (CE, 2 mai 2016, n° 234.609, traduction libre).

B.40.3. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.40.2, l'article II.34 du décret du 7 décembre 2018 ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit d'accès aux documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.40.4. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.40.2, le moyen unique dans l'affaire n° 7213 n'est pas fondé.

B.41. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent, dans la première branche de leur septième moyen, le motif d'exception contenu dans l'article II.34, 3°, du décret du 7 décembre 2018. En vertu de cette disposition, les instances publiques rejettent une demande de publicité lorsque la publicité « porte atteinte au secret des délibérations des organes de l'Autorité flamande, des organes des autorités locales, des organes des institutions ayant une mission de service public et des organes des instances environnementales ».

Les parties requérantes font valoir que cette disposition porte une atteinte discriminatoire à l'article 32 de la Constitution, en ce qu'il protège le secret des délibérations des organes des instances environnementales, alors qu'aucune disposition légale ou décrétole ne prévoit le secret des délibérations au bénéfice de ces instances.

B.42.1. Le motif d'exception inscrit dans l'article II.34, 3°, attaqué, qui s'inspire de l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » et de l'article 13, 3°, du décret flamand du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration », entend « éviter que la discussion (politique) soit paralysée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 59).

Ce motif d'exception est applicable à tous les organes collégiaux des instances qui relèvent du champ d'application du décret attaqué, à l'exception des autorités externes. Il s'agit donc des organes de l'autorité flamande, des autorités locales, des établissements dotés d'une mission publique et des instances environnementales. En vertu de l'article I.3, 7°, du décret du 7 décembre 2018, les instances environnementales sont :

« des personnes physiques, groupements de personnes physiques, personnes morales ou groupements de personnes morales, qui n'appartiennent pas à l'Autorité flamande ou à une autorité locale, et qui ne sont pas considérées comme une institution ayant une mission de service public au sens du point 6°, mais qui remplissent toutes les conditions suivantes :

a) elles sont placées sous le contrôle l'Autorité flamande, d'une autorité locale ou d'un organisme ayant une mission de service public;

b) elles exercent des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissent des services publics en matière d'environnement ».

Au cours des travaux préparatoires de la disposition attaquée, il a été fait référence à l'exposé concernant l'article 6, § 2, 3°, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration », qui est analogue et dans lequel il est précisé que le motif d'exception attaqué « est relatif dans ce sens qu'il devra toujours être apprécié si et dans quelle mesure une délibération a un caractère secret. En effet, on ne peut supposer secrète une délibération qui a fait l'objet d'une publicité (...). Il est aussi bien possible qu'un document déterminé ne puisse pas être rendu public à un moment déterminé, parce que cela porterait atteinte au caractère secret d'une délibération, tandis que ceci n'est plus le cas à un moment ultérieur, ce qui implique que l'objection à la publicité tombe. Il est donc nécessaire de procéder à une appréciation concrète. S'il est jugé que la délibération concernée est secrète, et que la publicité du document demandé porte atteinte à ce caractère secret, la publicité doit être refusée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 58-59, par référence à *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, pp. 16-17).

B.42.2. Le motif d'exception attaqué est pertinent pour atteindre le but mentionné en B.42.1, à savoir éviter que la publicité paralyse les délibérations ayant un caractère secret. À l'inverse de ce que soutiennent les parties requérantes, tel est également le cas en ce qu'il s'agit des délibérations des organes collégiaux d'instances environnementales.

Cette disposition ne porte par ailleurs pas d'atteinte disproportionnée au droit des justiciables à la publicité des documents administratifs. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités, ce motif d'exception ne peut en effet être admis qu'en ce que les délibérations des organes concernés revêtent un caractère secret et que la publicité du document demandé risque de porter atteinte à ce caractère secret. Selon les parties requérantes, le simple fait que le caractère secret des délibérations de ces instances environnementales ne découlerait pas d'une disposition législative ou décrétole mais ne découlerait, le cas échéant, que de leurs statuts ne prive pas le régime attaqué de sa justification raisonnable.

Il appartient aux juridictions compétentes de veiller à ce que les instances concernées ne fassent pas un usage improprie de ce motif d'exception.

B.42.3. Le septième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.43.1. Dans le septième moyen, en ses deuxième et troisième branches, les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent l'article II.34, 4° et 5°, du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit que les instances publiques rejettent une demande de publicité lorsque :

« 4° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'action pénale ou l'action d'une sanction administrative;

5° il s'agit de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe ».

B.43.2. Les parties requérantes font valoir que ces motifs d'exception portent atteinte aux droits de la défense de la personne qui fait l'objet d'une sanction administrative ou d'une mesure disciplinaire, dès lors que cette personne ne peut pas avoir accès à des documents qui l'intéressent.

B.44.1. Il ressort du commentaire relatif à l'article II.34, 4°, que le motif d'exception que prévoit cette disposition « entend empêcher que le bon déroulement de l'instruction pénale soit perturbé en cours d'instance ou que les droits de la défense soient méconnus » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 59). Dans le même ordre d'idées, le motif d'exception prévu à l'article II.34, 5°, tend à « empêcher que le bon déroulement de l'instruction disciplinaire soit perturbé ou que les droits de la défense soient méconnus en cours d'instance » (*ibid.*, p. 60).

B.44.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, ces motifs d'exception ne portent pas atteinte aux droits de la défense. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités, ils visent au contraire à garantir ce droit fondamental. Les motifs d'exception sont limités aux documents administratifs qui ont été établis « uniquement pour » l'application éventuelle de sanctions pénales, de sanctions administratives ou de mesures disciplinaires. Il peut se justifier que le législateur décretaal n'ait pas voulu soumettre ces documents aux règles générales en matière de publicité des documents administratifs. L'accès à ces documents est en

revanche régi par les dispositions spécifiques qui sont inscrites dans la réglementation relative à la consultation du dossier répressif, du dossier administratif ou du dossier disciplinaire.

Les dispositions attaquées ne portent dès lors pas atteinte aux droits de la défense.

B.45.1. Les parties requérantes invoquent ensuite la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que l'article II.34, 4°, ne prévoit pas de limitation dans le temps pour le motif d'exception prévu par cette disposition, c'est-à-dire tant qu'existe la possibilité d'infliger une sanction pénale ou administrative, alors que le motif d'exception prévu à l'article II.34, 5°, ne s'applique que tant que la possibilité d'infliger une mesure disciplinaire subsiste.

B.45.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.45.3. Ainsi qu'il ressort du commentaire mentionné en B.44.1 concernant l'article II.34, 4° et 5°, les deux motifs d'exception contenus dans cette disposition tendent à empêcher que le bon déroulement de l'instruction pénale et administrative ou de l'instruction disciplinaire soit perturbé ou que les droits de la défense soient méconnus.

À la lumière de cet objectif, identique pour les deux motifs d'exception, il n'est pas raisonnablement justifié que le motif d'exception inscrit dans l'article II.34, 4°, attaqué, puisse encore être invoqué lorsqu'il n'est plus possible d'infliger une sanction pénale ou une sanction administrative, alors que le motif d'exception inscrit dans l'article II.34, 5°, ne peut être invoqué que tant que la possibilité d'infliger une mesure disciplinaire subsiste. Il en est d'autant plus ainsi qu'une mesure disciplinaire, tout comme une sanction pénale et une sanction

administrative, peut revêtir un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, eu égard à la nature, à la gravité et à l'importance de la mesure, auquel cas les garanties qui découlent de cette disposition conventionnelle s'appliquent pareillement à cette mesure disciplinaire.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article II.34, 4°, le législateur décrétoal a lui-même précisé que « ces documents administratifs peuvent toutefois être rendus publics dès que la sanction [pénale ou administrative] a été infligée, sous réserve éventuellement d'autres motifs d'exception » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 60). La raison pour laquelle tel n'est également pas le cas lorsqu'aucune sanction ne peut plus être infligée, par exemple parce que l'action est prescrite, n'apparaît pas. Dans ce cas aussi, la publicité ne peut en effet plus porter atteinte au bon déroulement de l'instruction ou aux droits de la défense.

B.45.4. L'article II.34, 4°, du décret du 7 décembre 2018 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas que le motif d'exception qu'il contient peut uniquement être invoqué tant qu'il est possible d'infliger une sanction pénale ou administrative.

B.45.5. Dans la mesure indiquée en B.45.4, le septième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa deuxième branche, est fondé.

Pour le surplus, le septième moyen dans l'affaire n° 7119, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

B.46.1. Dans le septième moyen, en sa quatrième branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 7119 critiquent le motif d'exception prévu dans l'article II.34, 6°, du décret du 7 décembre 2018. En vertu de cette disposition, qui reproduit l'ancien article 13, 6°, du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration », les instances publiques rejettent une demande de publicité lorsqu'il s'agit « de documents administratifs qui contiennent des informations fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé et qu'il a qualifiées explicitement comme confidentielles, sauf si cette personne consent à la [publicité] ».

B.46.2. Selon les parties requérantes, il est déraisonnable que les informations provenant d'un tiers qui a « lancé des accusations accablantes » soient, de manière générale, soustraites à la publicité, alors que les dossiers de procédures pénales, administratives ou disciplinaires sont précisément constitués de telles informations. En tout état de cause, elles contestent qu'en vertu de cette disposition, le nom du tiers intéressé puisse être soustrait à la publicité.

B.47.1. Il peut se justifier que le législateur décréto ait jugé nécessaire de protéger la personne qui a communiqué volontairement des informations confidentielles aux autorités en soustrayant ces informations à la publicité.

Il ressort de la jurisprudence de l'instance de recours concernant l'ancien article 13, 6°, du décret du 26 mars 2004 que ce motif d'exception doit, eu égard au principe général de la publicité des documents administratifs, être interprété restrictivement. Ce motif d'exception ne peut être invoqué que s'il est satisfait à deux conditions cumulatives : en premier lieu, il doit s'agir d'informations qu'un tiers a volontairement fournies à l'autorité, sans qu'il y soit tenu par une loi, un décret ou d'une autre manière; en second lieu, ce tiers doit avoir expressément qualifié de confidentielles ces informations communiquées volontairement, et ce au moment de transmettre ces informations (voy. OVB/2008/09 du 21 février 2008).

Le tiers peut par ailleurs encore consentir à rendre publiques les informations confidentielles. Lorsque l'instance publique décide de rejeter une demande de publicité sur la base de l'article II.34, 6°, l'instance publique doit, en vertu de l'article II.46, alinéa 3, du décret du 7 décembre 2018, contacter le tiers intéressé et lui demander si le demandeur peut encore avoir accès au document administratif demandé.

Enfin, ainsi que l'observe également le Gouvernement flamand, il ressort du libellé de l'article II.34, 6°, attaqué, que le motif d'exception prévu par cette disposition porte uniquement sur les informations qui sont fournies volontairement par un tiers, et non sur le nom du tiers concerné. Ce nom ne pourrait être soustrait à la publicité qu'en vertu d'autres motifs d'exception, tels ceux qui sont prévus par l'article II.34, 2°, du décret du 7 décembre 2018, en vue de protéger la vie privée.

B.47.2. Eu égard à ce qui précède, la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit à la publicité de l'administration.

B.47.3. Le septième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

B.48.1. Le huitième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.35, 4°, du décret du 7 décembre 2018. Cette disposition, qui est une reproduction littérale de l'article 14, 4°, du décret du 26 mars 2004, énonce :

« À moins que la demande ne porte sur des informations environnementales, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent la demande de publicité si elles estiment que l'intérêt de la [publicité] ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

[...]

4° la procédure d'une action civile ou administrative et la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ».

B.48.2. Les parties requérantes font valoir que cette disposition porte atteinte aux droits de la défense, en ce que les parties au procès peuvent, en vertu de cette disposition, soustraire des pièces à l'instance soumise au juge civil ou administratif.

B.49.1. Dans l'exposé relatif à l'article II.35, 4°, il est précisé :

« Ce motif d'exception est dicté par le problème déontologique qui se pose à l'autorité publique lorsqu'elle doit mettre à disposition des données qui peuvent être utilisées contre elle dans le cadre d'un litige auquel cette autorité est elle-même partie.

Par ailleurs, il existe des règles spécifiques prévoyant les possibilités de consulter des documents relatifs aux affaires pendantes devant les juridictions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 63).

Dans le même sens, il ressort de la jurisprudence constante de l'instance de recours, en ce qui concerne l'article 14, 4°, identique, du décret du 26 mars 2004

« [...] que le motif d'exception de l'article 14, 4°, du décret du 26 mars 2004 entend préserver le déroulement équitable de la procédure; qu'un élément essentiel du droit à un procès équitable est le principe de l'égalité des armes au cours d'un procès; que le principe de l'égalité des armes suppose que chaque partie a le droit de faire valoir ses arguments dans des circonstances qui ne la lèsent pas par rapport à la partie adverse; que la raison d'être du motif d'exception cité est essentiellement d'empêcher que la publicité de l'administration à laquelle une seule partie est soumise porte atteinte à l'égalité des armes; que, sans ce motif d'exception, une seule partie pourrait, sur la base de la publicité de l'administration, être obligée de faire intervenir dans le débat judiciaire des pièces qui pourraient plaider contre sa cause, alors que l'autre partie ne peut rendre publics que les éléments qui étayaient sa demande afin d'influencer la décision du juge; que le motif d'exception de l'article 14, 4°, constitue un correctif à la publicité, dans le but d'empêcher qu'une instance soit obligée, en cours d'instance, de fournir à la partie adverse des informations qui sont ensuite utilisées à son encontre » (OVB/2018/303 du 5 février 2019; OVB/2010/025 du 29 mars 2010).

B.49.2. À l'inverse de ce que soutiennent les parties requérantes, ce motif d'exception ne porte pas atteinte aux droits de la défense. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités et de la jurisprudence de l'instance de recours en ce qui concerne l'ancien article 14, 4°, ce motif d'exception entend au contraire garantir ce droit fondamental. Il peut se justifier qu'à la lumière du principe de l'égalité des armes, le législateur décretaal entende empêcher qu'une des parties soit tenue, en vertu du principe de la publicité de l'administration, de mettre à disposition des pièces qui seraient utilisées à son encontre dans le cadre d'un litige civil ou administratif.

Ce motif d'exception doit être interprété restrictivement et ne peut « être invoqué de manière abstraite » (OVB/2018/303 du 5 février 2019; OVB/2010/025 du 29 mars 2010). Il faut donc démontrer concrètement « que les documents administratifs demandés sont liés à un litige réel et peuvent être utilisés contre l'instance concernée » (*ibid.*).

Il s'agit en outre d'un motif d'exception « relatif », ce qui implique qu'une demande de publicité ne peut être rejetée que lorsque l'intérêt de la publicité ne prévaut pas sur la protection de la procédure dans le cadre d'une instance civile ou administrative et sur la possibilité de bénéficier d'un procès équitable. L'instance de recours a précisé à cet égard :

« qu'il faut d'abord examiner si la publicité nuit à l'intérêt protégé; que, si des intérêts sont lésés, l'intérêt à protéger doit ensuite être mis en balance avec l'intérêt de la publicité; que la publicité peut uniquement être ordonnée lorsqu'elle sert un intérêt supérieur qui prime l'intérêt protégé par le motif d'exception » (*ibid.*, p. 3).

Enfin, ainsi qu'il ressort également des travaux préparatoires précités, les dispositions attaquées ne portent pas atteinte aux règles procédurales spécifiques qui prévoient le dépôt et la consultation de documents dans le cadre d'un litige civil ou administratif.

B.49.3. Compte tenu de ce qui précède, la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux droits de la défense.

B.49.4. Le huitième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé.

B.50.1. Le neuvième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.36 du décret du 7 décembre 2018. Cette disposition prévoit, pour les documents administratifs qui contiennent des informations environnementales, en ce qui concerne les motifs d'exception applicables, un régime qui déroge à celui qui est prévu par les articles II.34 et II.35 pour les documents administratifs qui ne contiennent pas d'informations environnementales.

L'article II.36, § 1er, alinéa 2, 2° à 5°, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« Les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, rejettent la demande de [publicité] si elles estiment que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :

[...]

2° le secret des délibérations des organes de l'Autorité flamande, des organes des autorités locales, des organes des institutions ayant une mission de service public et des organes des instances environnementales;

3° la confidentialité de documents administratifs établis uniquement pour l'action publique ou l'action d'une sanction administrative;

4° la confidentialité de documents administratifs établis uniquement pour l'application éventuelle de mesures disciplinaires, tant que la possibilité de prendre une mesure disciplinaire existe;

5° la protection des informations fournies par un tiers sans qu'il y soit obligé et qu'il a qualifiées explicitement comme confidentielles, sauf si cette personne consent à la [publicité] ».

B.50.2 Les motifs d'exception prévus par cette disposition sont identiques à ceux qui sont inscrits dans l'article II.34, alinéa 1er, 3° à 6°, étant entendu que les « motifs d'exception figurant dans [l'article II.36] ont tous un caractère relatif, ce qui signifie que les intérêts mentionnés doivent être mis en balance avec l'intérêt public qui est servi par la publicité d'un document administratif [...], alors qu'ils ont un caractère absolu dans le régime général » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 66).

B.51.1. Les parties requérantes invoquent à l'encontre de l'article 36, § 1er, alinéa 2, 2° à 5°, attaqué, les mêmes griefs que ceux qu'elles ont invoqués dans le septième moyen à l'encontre de l'article II.34, alinéa 1er, 3° à 6°.

B.51.2. Pour les mêmes motifs, *mutatis mutandis*, que ceux qui ont été exposés en B.45.3, l'article II.36, 3°, du décret du 7 décembre 2018 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas que le motif d'exception qu'il contient peut uniquement être invoqué tant qu'il est possible d'infliger une sanction pénale ou administrative.

Dans cette mesure, le neuvième moyen est fondé.

B.51.3. Pour les mêmes motifs, *mutatis mutandis*, que ceux qui ont été exposés en B.42.1 à B.44.2 et en B.47.1 à B.47.2, le neuvième moyen n'est pas fondé pour le surplus.

B.52.1. Le dixième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.38 du décret du 7 décembre 2018, qui dispose :

« Lorsqu'une université, un institut supérieur ou un établissement de recherche agréé introduit une demande de [publicité] à des fins scientifiques, les instances publiques visées à l'article II.28, § 1er, peuvent décider de ne pas invoquer les motifs d'exception suivants :

1° les motifs d'exception visés aux articles II.35 et II.36, § 1er, deuxième alinéa, 2° à 11°;

2° le motif d'exception visé aux articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, deuxième alinéa, 1°, dans les limites de l'article 89, premier alinéa, du règlement général sur la protection des données;

3° les motifs d'exception visés à l'article II.34, 5° et 6°, sous réserve que l'intéressé ait consenti à la [publicité].

Le Gouvernement flamand arrête les modalités d'application du présent article ».

B.52.2. Comme il est dit en B.36, l'article II.38 du décret du 7 décembre 2018 prévoit un accès spécifique aux documents administratifs à des fins scientifiques. Cette disposition « permet aux hautes écoles, aux universités ou aux centres de recherche agréés d'utiliser, à des fins scientifiques, des documents administratifs qui ne sont normalement pas publics conformément aux exceptions prévues par les articles II.34 à II.36. La décision de rendre ces documents publics est une décision que l'instance publique doit elle-même prendre » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 68).

B.52.3. Les parties requérantes critiquent l'article II.38, alinéa 1er, 2°, qui autorise les instances publiques, dans le cadre d'une demande de publicité à des fins scientifiques, à ne pas invoquer les motifs d'exception mentionnés par les articles II.34, 2° et II.36, § 1er, alinéa 2, 1°. En vertu de ces dispositions, une instance publique rejette une demande lorsque la publicité porte atteinte à « la protection de la vie privée » ou ne prévaut pas sur elle.

Selon les parties requérantes, l'article II.38, alinéa 1er, 2°, attaqué, porte une atteinte discriminatoire au droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les instances publiques peuvent, à des fins scientifiques, communiquer des données personnelles aux universités, aux hautes écoles ou aux centres de recherches, sans être tenues par les motifs d'exception prévus par les articles II.34, 2° et II.36, § 1er, alinéa 2, 1°, tendant à la protection

de la vie privée et sans que l'accord de l'intéressé soit requis, alors que cet accord est requis pour la non-application des motifs d'exception contenus dans l'article II.34, 5° et 6°.

B.53.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice (de ce droit) que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

B.53.2. Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2*).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.53.3. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une large portée et comprend, entre autres, la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles.

B.53.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus. Ils n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.53.5. Le législateur décrétoal dispose en la matière d'une marge d'appréciation. Cette marge n'est toutefois pas illimitée : pour qu'un régime légal soit compatible avec le droit au respect de la vie privée, il faut que le législateur ait ménagé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.53.6. En outre, le législateur décrétoal doit avoir égard à l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution, en vertu duquel seul le législateur fédéral peut déterminer de manière générale dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité.

Certes, la circonstance qu'une ingérence dans la vie privée résulte de la réglementation d'une matière déterminée attribuée au législateur décrétoal n'affecte pas cette compétence, mais ce dernier est tenu de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière. En ce que les dispositions attaquées visent l'échange de données personnelles, le législateur décrétoal est lié par les garanties minimales prévues par le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données).

B.54.1. En permettant aux instances publiques d'accueillir une demande de publicité à des fins scientifiques émanant d'une université, d'une haute école ou d'un centre de recherche agréé, sans invoquer les motifs d'exception visés aux articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, en vue de protéger la vie privée, l'article II.38, alinéa 1er, 2°, attaqué, permet une ingérence dans la vie privée des personnes sur lesquelles portent les documents administratifs.

B.54.2. La disposition attaquée poursuit un but légitime, consistant à faciliter la recherche scientifique.

B.54.3. Le législateur décrétoal a limité le régime spécial de publicité des documents administratifs à vocation scientifique.

Ce régime est limité aux demandes de publicité introduites par des établissements qui sont légalement agréés à des fins scientifiques, à savoir les universités, les hautes écoles et les centres de recherche agréés.

Le législateur décrétoal a aussi précisé expressément que la publicité des documents administratifs à des fins scientifiques, sans application des motifs d'exception destinés à protéger la vie privée, n'est possible que « dans les limites de l'article 89, premier alinéa, du règlement général sur la protection des données ». Cette disposition énonce :

« Le traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques est soumis, conformément au présent règlement, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ces garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière. Chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière ».

Comme le souligne le Gouvernement flamand dans son mémoire, les instances publiques doivent également respecter la loi du 30 juillet 2018 « relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ». Les articles 132 à 137 de cette loi comportent également des garanties spécifiques en vue du traitement « de données à caractère personnel à des fins historiques, scientifiques ou statistiques », parmi lesquelles le principe de l'anonymisation ou de la pseudonymisation des documents préalablement à leur consultation.

En vertu de l'article II.38, il appartient au Gouvernement flamand d'élaborer un cadre procédural pour les demandes de publicité à des fins scientifiques et de prévoir les garanties nécessaires conformément au règlement général sur la protection des données et à la loi précitée du 30 juillet 2018. Ce cadre a été établi par l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er février 2019 « réglant les demandes de [publicité] à des fins scientifiques, visées à l'article II.38 du décret de gouvernance du 7 décembre 2018 ». En vertu de cet arrêté, une demande de publicité à des fins scientifiques contient « la manière dont des données personnelles seront traitées si la demande concerne des documents administratifs pour lesquels les motifs d'exception, visés aux articles II.34, 2° et II.36, § 1er, alinéa 2, 1°, du décret de gouvernance du 7 décembre 2018, peuvent être invoqués » (article 1er, 6°) et l'instance publique examine « la manière de [traiter les] données personnelles » (article 3, 4°).

Enfin, en vertu de la disposition attaquée, les instances publiques disposent uniquement de la possibilité de rendre publics les documents administratifs demandés à des fins scientifiques sans invoquer le motif d'exception prévu par les articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, alinéa 2, 1°, du décret du 7 décembre 2018. Il appartient aux instances publiques d'examiner, dans le cadre d'une demande de publicité à des fins scientifiques, s'il existe suffisamment de garanties en vue du traitement correct des données à caractère personnel figurant dans ces documents administratifs. Si tel n'est pas le cas, la demande de publicité doit être rejetée.

B.54.4. Compte tenu de ce qui précède, le législateur décrétole a prévu suffisamment de garanties en vue du traitement correct des données à caractère personnel figurant dans les documents administratifs demandés à des fins scientifiques.

Le simple fait que l'accord de l'intéressé n'est pas requis pour rendre publics les documents administratifs pour lesquels les motifs d'exception mentionnés dans les articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, alinéa 2, 1°, peuvent être invoqués ne rend pas la disposition attaquée disproportionnée. Le législateur décréteil a en outre pu estimer que cet accord était requis pour rendre publics les documents administratifs pour lesquels les motifs d'exception mentionnés dans l'article II.34, 5° et 6°, peuvent être invoqués. Ces motifs d'exception concernent les documents administratifs qui ont exclusivement été établis en vue de l'application éventuelle de mesures disciplinaires ou qui contiennent des informations confidentielles volontairement fournies par un tiers. Le choix de prévoir une garantie supplémentaire pour ces documents administratifs relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteil.

La disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

B.54.5. Le dixième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé.

3° La procédure de demande et de recours (onzième à quatorzième moyens dans l'affaire n° 7119)

B.55. Le onzième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.40 du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit les exigences auxquelles doit satisfaire une demande de publicité.

L'article II.40, §§ 2 et 3, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« § 2. La demande comprend au moins les informations suivantes :

- 1° le nom du demandeur;
- 2° l'adresse du demandeur;
- 3° l'information nécessaire pour identifier le document administratif demandé;
- 4° le choix de la consultation ou d'une copie.

Le demandeur peut également indiquer la forme sous laquelle il souhaite recevoir les informations demandées.

§ 3. Le demandeur n'a pas à prouver d'intérêt.

Pour la publicité d'informations à caractère personnel, le demandeur doit toutefois démontrer que sa situation juridique peut être lésée de manière directe et personnelle par :

- 1° soit, les informations;
- 2° soit, la décision à laquelle les informations se rapportent;
- 3° soit, la décision en vue de laquelle le document contenant les informations a été établi.

Par informations à caractère personnel, on entend des informations comportant une appréciation, un jugement de valeur ou la description d'un comportement d'une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable.

Le deuxième alinéa n'est pas d'application lorsque la demande concerne les informations suivantes :

- 1° informations à caractère personnel concernant le demandeur lui-même;
- 2° informations environnementales;
- 3° documents administratifs établis ou reçus depuis plus de trente ans;
- 4° documents administratifs demandés dans le cadre de la recherche scientifique, telle que visée à l'article II.38 ».

B.56. Dans la première branche du onzième moyen, les parties requérantes critiquent l'article II.40, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret du 7 décembre 2018 qui dispose que la demande doit indiquer l'adresse du demandeur. Selon les parties requérantes, l'adresse n'est pas un élément pertinent pour apprécier si la demande doit être accueillie ou non.

B.57.1. Les travaux préparatoires ont précisé ce qui suit en ce qui concerne l'exigence d'indiquer l'adresse dans la demande :

« [Auparavant], il suffisait que le demandeur indique son adresse de correspondance (par exemple uniquement une adresse mail), mais il est à présent prévu d'indiquer effectivement l'adresse postale, l'adresse mail n'étant pas suffisante, afin d'éviter que les demandes de publicité puissent être introduites sous un nom fictif (par exemple via un compte gmail facile à créer) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 71).

B.57.2. La disposition attaquée n'est pas dénuée de justification raisonnable. Le législateur décrétoal a pu partir du principe que l'adresse du demandeur était nécessaire pour établir son identité et éviter ainsi que des demandes soient introduites sous un nom fictif. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi cette exigence porterait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ou au droit à la publicité des documents administratifs.

B.57.3. Le onzième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.58. La deuxième branche du onzième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigée contre l'article II.40, § 2, alinéa 1er, 4°, du décret du 7 décembre 2018 qui dispose que la demande de publicité doit comprendre « le choix de la consultation ou d'une copie ». Les parties requérantes estiment que cette obligation de choisir entre la consultation ou une copie porte atteinte aux articles 23 et 32 de la Constitution.

B.59.1. Il ressort des travaux préparatoires que l'obligation de mentionner dans la demande « le choix de la consultation ou d'une copie » vise à ce que « cela soit d'emblée clair pour l'instance concernée », de manière à ce qu'elle « ne doive pas le demander au préalable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 71).

B.59.2. Comme il est dit en B.35.2, il ne saurait être déduit de l'utilisation du mot « ou » que le législateur décrétoal entendait obliger le citoyen à choisir entre la consultation d'un document administratif ou une copie de celui-ci, le choix d'une modalité excluant le choix d'une autre. Il s'agit en effet d'une conjonction de coordination qui, en fonction du contexte, peut avoir une signification aussi bien cumulative qu'alternative.

Étant donné que, par le décret du 7 décembre 2018, le législateur entendait mettre en œuvre l'article 32 de la Constitution, il convient de considérer que les modalités d'accès aux documents administratifs mentionnées dans la disposition attaquée sont cumulatives et non alternatives. Par conséquent, cette disposition doit être interprétée en ce sens que le citoyen doit mentionner dans sa demande s'il souhaite consulter un document administratif ou recevoir une copie de ce document, sans que le choix d'une modalité exclue le choix de l'autre.

B.59.3. La disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que lui donnent les parties requérantes.

B.59.4. Le onzième moyen dans l'affaire n° 7119, en sa deuxième branche, n'est dès lors pas fondé.

B.60. Les troisième et quatrième branches du onzième moyen sont dirigées contre l'article II.40, § 3, alinéa 4, 3° et 4°, du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit que le demandeur ne doit pas démontrer un intérêt direct et personnel pour la publicité d'informations à caractère personnel, en ce que cette demande porte sur des documents administratifs établis ou reçus il y a plus de trente ans ou en ce que cette publicité est demandée dans le cadre de la recherche scientifique. Or, selon les parties requérantes, le droit au respect de la vie privée de l'intéressé pourrait dans ce cas être compromis dans la même mesure.

B.61.1. En vertu de l'article II.40, § 3, alinéa 1er, du décret du 7 décembre 2018, le demandeur ne doit en principe pas justifier d'un intérêt à la publicité.

Le demandeur doit par contre justifier d'un intérêt lorsque la demande porte sur la publicité d'informations à caractère personnel, c'est-à-dire « des informations comportant une appréciation, un jugement de valeur ou la description d'un comportement d'une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable » (article II.40, § 3, alinéas 2 et 3). Pour obtenir ces informations, le demandeur doit prouver qu'il peut être affecté directement et personnellement par les informations, par la décision sur laquelle portent les informations ou par la décision en préparation de laquelle le document contenant les informations a été établi.

Le législateur décrétoal a estimé que « de telles informations méritent une protection supplémentaire contre l'accès général » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 72). Il a du reste précisé :

« Il est évident que les informations à caractère personnel ne peuvent être rendues publiques sans plus. La description d'un comportement ou l'appréciation/évaluation implique en effet le traitement d'informations très individualisées. Il s'agit d'une matière délicate qui requiert la discrétion nécessaire.

Pour les raisons précitées, la possibilité de consulter des informations à caractère personnel est liée à un intérêt défini. L'exigence d'un intérêt représenté est dès lors un premier filtre et, en ce sens, une condition de recevabilité de la demande de publicité. Ensuite, il se peut que la publicité d'informations à caractère personnel doive ou puisse être refusée parce qu'une des exceptions de fond doit ou peut être invoquée. [...] Lorsque le demandeur justifie de l'intérêt requis, le document administratif sur lequel porte sa demande doit par la suite être entièrement soumis à un examen portant sur la possibilité éventuelle d'invoquer les motifs d'exception de fond » (*ibid.*).

B.61.2. L'article II.40, § 3, alinéa 4, 3° et 4°, attaqué, prévoit plusieurs exceptions à cette exigence de disposer d'un intérêt direct et personnel pour la publicité d'informations à caractère personnel. Cette exigence ne vaut donc pas pour les documents administratifs qui ont été établis ou reçus il y a plus de trente ans ni pour les documents administratifs qui sont demandés dans le cadre de la recherche scientifique.

B.61.3. Il peut se justifier que le législateur décretaal n'ait pas jugé nécessaire, pour ces documents administratifs, de prévoir une garantie supplémentaire, en prévoyant une condition de recevabilité, pour protéger la vie privée. Pour ces documents administratifs aussi, la demande de publicité doit toutefois être examinée à la lumière des motifs d'exception de fond et la demande devra ou pourra être refusée lorsque la publicité porte atteinte à « la protection de la vie privée » ou ne prévaut pas sur celle-ci (articles II.34, 2°, et II.36, § 1er, 1°).

La disposition attaquée ne porte dès lors pas une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

B.61.4. Le onzième moyen, en ses troisième et quatrième branches, n'est pas fondé.

B.62.1. Le douzième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre l'article II.41 du décret du 7 décembre 2018, qui dispose :

« L'instance publique visée à l'article II.28, § 1er, qui reçoit une demande de document administratif en sa possession, inscrit sans délai la demande dans un registre, en indiquant la date de réception.

L'enregistrement est public pour le demandeur ».

B.62.2. Au cours des travaux préparatoires, il a été précisé concernant l'article II.41 :

« Étant donné que tout demandeur doit pouvoir vérifier si sa demande a été enregistrée correctement ou non et connaître la date précise de l'enregistrement, les informations concernant l'enregistrement sont publiques pour le demandeur.

Cela implique donc que le registre (contenant toutes les demandes de publicité) est considéré, à l'égard de chacun, comme un document administratif et qu'il peut donc en principe être rendu public, après une demande en ce sens, moyennant toutefois l'application d'éventuels motifs d'exception (comme la protection de la vie privée). Toutefois, parallèlement, le demandeur suit en tout état de cause une procédure simplifiée, ce qui signifie donc que le demandeur peut d'emblée consulter/recevoir une copie de l'enregistrement de sa propre demande, sans devoir suivre la procédure de demande officielle, telle qu'elle est définie dans la section 4 » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 74).

B.63.1. Les parties requérantes critiquent le fait que l'enregistrement de la demande de publicité n'est public que pour le demandeur lui-même, et non pour la personne sur laquelle porte la demande.

B.63.2. Comme l'observe le Gouvernement flamand, le douzième moyen repose sur une lecture erronée de la disposition attaquée.

En effet, il ressort des travaux préparatoires précités que le registre contenant les demandes de publicité est un document administratif qui peut être rendu public à l'égard de chacun. La disposition attaquée prévoit une procédure simplifiée pour le demandeur même, qui a automatiquement accès à l'enregistrement de sa propre demande de publicité. Il n'est cependant pas porté atteinte à l'accès qu'ont les tiers à ce registre, si ce n'est qu'ils doivent suivre la procédure de demande normale des articles II.40 et suivants du décret du 7 décembre 2018 et que leur demande est donc examinée à la lumière des motifs d'exception applicables.

B.63.3. Le douzième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est dès lors pas fondé.

B.64. Les treizième et quatorzième moyens dans l'affaire n° 7119 sont dirigés contre les articles II.48 à II.51 du décret du 7 décembre 2018, qui portent sur la procédure de recours devant l'instance de recours « publicité de l'administration et réutilisation des informations du secteur public ». Il s'agit du recours qui peut être introduit par le demandeur contre une décision d'une instance publique relative à une demande de publicité, de correction ou de complément d'un document administratif, contre l'absence de décision ou contre l'exécution récalcitrante d'une décision de publicité, de correction ou de complément.

B.65. Dans le treizième moyen, les parties requérantes dénoncent le fait qu'en vertu de l'article II.49, l'enregistrement du recours introduit par le demandeur n'est public que pour le demandeur même, et non pour la personne sur laquelle porte la demande.

B.66.1. L'article II.49, alinéa 1er, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« L'instance de recours qui reçoit un recours, le consigne sans délai dans un registre, avec mention de la date de réception. L'enregistrement est public pour le demandeur qui a formé le recours et pour l'instance publique concernée ».

B.66.2. Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés en B.63.2, le treizième moyen repose sur une lecture erronée de la disposition attaquée.

En ce qui concerne l'article II.49, le législateur décrétoal a précisé, tout comme pour l'article II.41, que « le registre (contenant tous les recours qui ont été introduits) est considéré à l'égard de chacun comme un document administratif et il peut donc en principe être rendu public » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 81). Pour ce faire, il faut en principe suivre la procédure de demande normale des articles II.40 et suivants du décret du 7 décembre 2018. La disposition attaquée prévoit uniquement un accès simplifié à l'enregistrement du recours pour le demandeur qui introduit lui-même le recours.

B.66.3. Le treizième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est dès lors pas fondé.

B.67.1. Dans la première branche du quatorzième moyen, les parties requérantes critiquent le fait qu'en vertu des articles II.49 et II.50 du décret du 7 décembre 2018, seuls l'autorité et le demandeur participent à la procédure devant l'instance de recours, et non la personne sur laquelle porte la demande.

B.67.2. L'article II.49, alinéa 2, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« L'instance de recours informe immédiatement l'instance publique concernée du recours ».

L'article II.50, § 1er, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« L'instance de recours statue sur le recours et informe le demandeur et l'instance publique concernée de sa décision dans un délai de trente jours civils par lettre, courrier électronique ou, le cas échéant, formulaire en ligne.

Si l'instance de recours estime qu'il lui est difficile d'évaluer la demande en temps utile en fonction des motifs d'exception énoncés dans le présent chapitre, elle informe l'auteur du recours que le délai de trente jours civils sera porté à quarante-cinq jours civils. La décision de prolongation indique le ou les motifs d'ajournement.

Si la demande de [publicité] est rejetée sur la base des articles II.34, 2° ou 6°, II.35, 3°, ou II.36, § 1er, deuxième alinéa, 1°, 5° ou 7°, l'instance de recours contacte l'intéressé et demande si le demandeur est autorisé à avoir accès au document administratif demandé, pour autant que cette autorisation n'a pas encore été demandée par l'instance publique concernée ».

B.67.3. Le bref délai pour rendre la décision, prévu dans l'article II.50, § 1er, du décret du 7 décembre 2018, justifie que seuls le demandeur qui introduit le recours et l'instance publique concernée puissent participer à la procédure devant l'instance de recours et que le législateur décretaal n'ait pas prévu une possibilité d'intervention pour les tiers concernés.

Dans certaines circonstances, l'instance de recours doit contacter les tiers concernés. Tel est le cas lorsqu'elle rejette la publicité en vertu d'un motif d'exception prévoyant que la publicité ne peut être autorisée que si l'intéressé donne son accord et que cet accord n'a pas encore été demandé par l'instance publique concernée.

Par ailleurs, en vertu de l'article II.51, l'instance de recours peut entendre toutes les parties concernées. L'instance de recours peut faire usage de cette mesure d'instruction si elle l'estime nécessaire pour pouvoir examiner en connaissance de cause le recours introduit.

Enfin, un tiers concerné qui conteste une décision de l'instance du recours peut introduire une demande de suspension ou un recours en annulation auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

B.67.4. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas sans justification raisonnable que les tiers concernés ne puissent pas intervenir dans la procédure devant l'instance de recours.

B.67.5. Le quatorzième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.68. Dans la seconde branche du quatorzième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que les articles II.48 à II.51, attaqués, du décret du 7 décembre 2018 prévoient un « recours dévolutif ». En ce qu'après avoir constaté que les motifs d'exception invoqués par l'instance publique sont illégaux, l'instance de recours peut appliquer d'autres motifs d'exception et prendre en considération des éléments nouveaux afin de refuser la demande de publicité, le recours administratif pourrait léser le demandeur, ce qui emporterait une restriction disproportionnée du droit d'accès aux documents administratifs, garanti par l'article 32 de la Constitution.

B.69.1. Les articles II.48 à II.51 attaqués, qui prévoient un recours administratif organisé devant l'instance de recours, sont dans une large mesure repris des articles 22 à 25 du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration ».

Il ressort de la jurisprudence de l'instance de recours

« que le recours administratif organisé institué par le législateur décréteil dans le décret relatif à la publicité a un caractère dévolutif et suppose donc que la demande de publicité doit, en degré d'appel, être entièrement réexaminée; que l'instance de recours doit également, dans le cadre de sa décision concernant le recours administratif, prendre en compte les modifications des éléments juridiques ou matériels de la cause, apparues dans l'intervalle, après l'introduction de la requête » (OVB/2017/43 du 17 mars 2017);

« qu'en cas de requête recevable, l'instance de recours dispose du même pouvoir d'appréciation que l'instance en premier ressort; que la demande est réexaminée en appel, l'examen ne se limitant pas aux motifs qui ont été invoqués en première instance afin de refuser la publicité du document administratif demandé » (OVB/2009/38 du 17 avril 2009).

Dans le même ordre d'idées, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a précisé :

« Du fait de l'effet dévolutif du recours organisé, l'instance de recours acquiert, en vertu de cette disposition, le pouvoir de décision sur l'affaire elle-même, de la même manière que les instances visées à l'article 4 du décret. Ce pouvoir de décision permet à l'instance de recours de fonder sa décision sur un autre motif ou motif de refus que ceux qui ont été invoqués en première instance devant l'administration concernée » (CE, 28 mars 2019, n° 244.047, traduction libre).

B.69.2. Eu égard à l'effet dévolutif du recours administratif organisé, l'instance de recours dispose du même pouvoir d'appréciation que l'instance publique qui a décidé en premier ressort. Elle doit ainsi entièrement réexaminer la demande de publicité, compte tenu de tous les éléments matériels et juridiques de la cause, en ce compris les éventuelles modifications postérieures à la décision prise en première instance. Elle doit examiner d'office l'applicabilité des motifs d'exception décrétaux, indépendamment des motifs d'exception qui ont été invoqués en première instance.

Tout comme l'instance publique qui a décidé en premier ressort, l'instance de recours doit ainsi examiner concrètement si la publicité doit être refusée en vertu d'un des motifs d'exception décrétaux, qui doivent être interprétés restrictivement. Ce faisant, elle doit veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte au droit à la publicité de l'administration, garanti par la Constitution.

B.69.3. Le fait que la situation de l'auteur du recours peut être plus défavorable par suite de la décision prise dans le cadre du recours est propre à l'effet dévolutif de ce recours. Cette circonstance ne permet pas de conclure que les dispositions attaquées portent atteinte aux droits des intéressés.

B.69.4. Le quatorzième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

e) Les plaintes (quinzième moyen dans l'affaire n° 7119)

B.70. Le quinzième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre les articles II.76 et II.77 du décret du 7 décembre 2018, qui portent sur le droit de plainte.

En vertu de l'article II.75, chacun a le droit d'introduire gratuitement une plainte auprès des instances publiques mentionnées à l'article II.74 concernant un acte posé par cette instance publique ou concernant le fonctionnement de cette instance.

B.71.1. Dans la première branche du quinzième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que l'article II.76 impose l'obligation de communiquer dans la plainte écrite l'adresse de l'auteur de cette plainte, alors que cette obligation ne s'applique pas en cas de plainte orale. La disposition attaquée porterait ainsi une atteinte discriminatoire au droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution, et au droit de pétition établi à l'article 28 de la Constitution.

B.71.2. L'article 28 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes.

Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif. »

B.72.1. L'article II.76, attaqué, du décret du 7 décembre 2018 dispose :

« § 1er. Une plainte peut être présentée oralement ou par écrit.

Par écrit on entend par lettre, par courrier électronique ou, le cas échéant, par formulaire en ligne.

§ 2. Une [plainte] écrite est recevable si :

1° le nom et l'adresse du plaignant sont connus;

2° la plainte contient une description des faits qui en font l'objet ».

B.72.2. Au cours des travaux préparatoires, il a été exposé concernant cette disposition :

« Pour les plaintes orales, auxquelles il peut également être répondu oralement, un examen de la recevabilité n'est pas nécessaire : les instances peuvent également traiter les plaintes orales sans connaître l'adresse de l'auteur.

Dorénavant, les ‘ nom et adresse ’ seront une condition de recevabilité pour les plaintes écrites, par analogie avec l’article II.40, § 2 (concernant l’accès aux documents administratifs). Dans cet article, il est également explicitement requis que l’auteur de la plainte donne une adresse (postale) et pas seulement une adresse de correspondance (par exemple une adresse mail), afin d’éviter qu’une plainte soit introduite sous un nom fictif.

Dans le cadre de la procédure d’examen de la plainte et d’une éventuelle tentative de médiation, il est important que l’organe qui examine les plaintes connaisse le nom et l’adresse de l’auteur » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 105).

B.72.3. La disposition attaquée n’est pas dénuée de justification raisonnable. Le législateur décreta a pu partir du principe que la communication de l’adresse dans une plainte écrite était nécessaire pour éviter qu’une plainte soit introduite sous un nom fictif, de même que pour l’examen ultérieur de la plainte et dans le cadre d’une éventuelle tentative de médiation. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi cette exigence porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée ou au droit de pétition garanti par l’article 28 de la Constitution, qui comporte le droit de s’adresser par écrit aux autorités publiques.

Il peut ensuite se justifier que cette exigence s’applique uniquement aux plaintes écrites, et non aux plaintes orales, auxquelles il est répondu oralement aussi et pour lesquelles le risque de plaintes introduites sous un nom fictif peut être considéré comme nettement plus réduit.

B.72.4. Le quinzième moyen, en sa première branche, n’est pas fondé.

B.73. Dans la seconde branche du quinzième moyen, les parties requérantes critiquent le fait qu’en vertu de l’article II.77, § 1er, 4°, du décret du 7 décembre 2018, l’instance publique n’est pas tenue de traiter la plainte lorsque celle-ci porte sur des faits pour lesquels toutes les possibilités de recours administratif organisé n’ont pas été épuisées ou pour lesquels un recours juridictionnel est encore pendant.

B.74.1. L’article II.77, § 1er, 4°, c), du décret du 7 décembre 2018, qui est la reproduction de l’article 9, alinéa 1er, 4°, du décret du 1er juin 2001 « octroyant un droit de réclamation à l’égard d’administrations », dispose :

« Une instance publique, visée à l’article II.74, premier alinéa, n’est pas tenue de traiter la plainte si :

[...]

4° la plainte porte sur des faits :

[...]

c) pour lesquels toutes les possibilités administratives de recours organisées n'ont pas été épuisées ou qui font l'objet d'un recours juridictionnel ».

B.74.2. Il a été précisé dans les travaux préparatoires, en ce qui concerne la procédure de plainte :

« La procédure de plainte doit être distinguée du traitement des demandes de dédommagement juridiques que les citoyens peuvent introduire à l'encontre des autorités : un citoyen qui a des objections de fond contre sa cotisation fiscale peut contester en droit cette cotisation, mais ne peut en outre introduire aussi une plainte (cf. également *infra* l'article II.77, § 1er); il en va de même pour les demandes de dédommagement de citoyens à l'égard des autorités, même lorsque les autorités agissent comme leur propre assureur et traitent donc elles-mêmes les demandes de dédommagement.

Pour les cas limites entre une plainte et une demande de dédommagement, il faudra, comme c'est actuellement déjà aussi le cas, que l'organe qui se charge des plaintes et le service juridique accordent leurs violons afin de déterminer si la plainte constitue ou non une action en justice. Le cas échéant, l'auteur peut être contacté afin de savoir exactement quelles sont ses intentions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p.103).

En ce qui concerne en particulier l'article II.77, § 1er, 4°, c), attaqué, du décret du 7 décembre 2018, il a également été précisé :

« Cette disposition entend éviter de court-circuiter ces procédures de recours [administratif] ou juridictionnelles tant sur le fond, qu'en matière de délais contraignants par exemple » (*ibid.*, p. 106).

B.74.3. Il ressort de ces travaux préparatoires que la procédure de plainte n'est en principe pas destinée au traitement des actions en justice de citoyens.

Cette distinction, de même que la volonté d'éviter que la procédure de plainte court-circuite les procédures de recours administratif ou juridictionnelles, peut justifier que le législateur décréte ait prévu que l'instance publique ne doive pas traiter la plainte si toutes les possibilités de recours administratif organisé n'ont pas été épuisées ou si un recours juridictionnel est pendant.

La disposition attaquée prévoit en outre uniquement que l'instance publique « n'est pas tenue » de traiter la plainte dans le cas précité. Rien n'empêche l'instance publique de traiter tout de même cette plainte si elle le juge souhaitable afin de trancher le litige. Si elle décide de ne pas traiter la plainte, elle doit motiver cette décision, conformément à l'article II.77, § 2, et la porter à la connaissance de l'auteur de la plainte dans les dix jours civils.

B.74.4. Par conséquent, l'article II.77, § 1er, 4°, c), du décret du 7 décembre 2018 ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit de pétition garanti par l'article 28 de la Constitution.

B.74.5. Le quinzième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

III. En ce qui concerne les dispositions organisationnelles : la destruction de documents administratifs (seizième moyen dans l'affaire n° 7119 et deuxième moyen dans l'affaire n° 7148)

B.75.1. Le seizième moyen dans l'affaire n° 7119 est dirigé contre les articles III.80 à III.82 et III.87 à III.89 du décret du 7 décembre 2018.

B.75.2. Ces dispositions règlent la gestion et la conservation des documents administratifs de l'administration flamande, des juridictions administratives flamandes, des organes consultatifs flamands, des organismes publics flamands et, pour autant que la gestion et la conservation relèvent des matières régionales (voir arrêt n° 57/2012 du 3 mai 2012), des pouvoirs locaux.

Les autorités susmentionnées ont la responsabilité administrative de la gestion et de la conservation des documents administratifs qu'elles ont établis ou reçus, pendant toute la durée de vie de la création, acquisition ou réception jusqu'à la destruction éventuelle (article III.80).

B.75.3. L'article III.81 dispose :

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, gèrent et conservent les documents administratifs sous leur responsabilité administrative en bon état, de manière ordonnée et accessible.

§ 2. La gestion et la conservation des documents administratifs sont régies par des règles de gestion.

Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, désignent une personne responsable pour établir, surveiller et appliquer les règles de gestion.

Chaque instance publique veille à ce que les règles de gestion soient appliquées et évaluées conformément à son propre système de contrôle interne.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités concernant les règles de gestion et réglemente les tâches, l'expertise et le code de déontologie de la personne responsable ».

B.75.4. L'article III.82 dispose :

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, rendent publiques les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative.

Le premier alinéa s'applique également aux documents administratifs acquis par l'instance publique auprès d'un tiers, qui ne peuvent être rendus publics, ou ne peuvent l'être que dans une mesure limitée par la volonté de ce tiers.

§ 2. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, publient les catégories de documents administratifs dont elles ont la responsabilité administrative et les règles de sélection dans le registre central de l'Autorité flamande.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de ce registre et peut déterminer les conditions dans lesquelles il peut être dérogé à la [publicité] au registre central ».

B.75.5. L'article III.87 dispose :

« § 1er. Des règles de sélection sont établies pour chaque catégorie de document administratif, contenant au moins les informations suivantes :

1° un nom et une description significatifs;

2° l'utilité administrative ou juridique, clarifiée par un délai de conservation, avec la justification correspondante;

3° l'indication de la valeur pour l'intérêt public, la recherche scientifique ou historique ou des fins statistiques, précisée par la destination finale, à savoir soit la destruction, soit la conservation permanente, avec la justification correspondante.

La commission de sélection, visée à l'article III.88, § 1er, peut décider que les règles de sélection doivent contenir des informations supplémentaires.

§ 2. Les règles de sélection produisent leurs effets à compter de la date de leur publication au registre visé à l'article III.82, § 2.

§ 3. Les règles de sélection publiées sont valables pour une période maximale de cinq ans ou jusqu'au transfert de la responsabilité administrative des documents administratifs conformément à l'article III.83.

§ 4. Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à l'établissement, à l'approbation et à la cohérence des règles de sélection ».

B.75.6. L'article III.88 dispose :

« § 1er. Le Gouvernement flamand crée une commission de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 1°, 2°, 3° et 4°, et peut créer une ou plusieurs commissions de sélection pour les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, 5°. Ces commissions de sélection sont chargées d'élaborer et de mettre à jour ou d'approuver les règles de sélection.

§ 2. Pour les catégories de documents administratifs liés aux activités ou tâches attribuées à une instance publique, celle-ci établit les règles de sélection de concert avec la commission de sélection.

§ 3. Le Gouvernement flamand fixe les modalités de composition et de fonctionnement des commissions de sélection créées ainsi que les indemnités de leurs membres ».

B.75.7. L'article III.89 dispose :

« § 1er. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, ne peuvent détruire des documents administratifs que conformément aux règles de sélection publiées applicables.

§ 2. Jusqu'à la publication des règles de sélection visées à l'article III.87, les listes de sélection visées à l'article 5 de la Loi du 24 juin 1955 sur les archives ou à l'article 11 du Décret du 9 juillet 2010 sur les archives restent en vigueur et les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, peuvent détruire les documents administratifs conformément aux listes de sélection.

Les listes de sélection visées à l'alinéa premier cessent d'être valables cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente disposition.

§ 3. Les documents administratifs pour lesquels aucune règle de sélection visée à l'article III.87, ni aucune liste de sélection valable, visée au paragraphe 2, n'ont été publiées ne peuvent être détruits qu'avec l'autorisation de la commission de sélection compétente.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités de cette procédure.

§ 4. Les instances publiques visées à l'article III.79, § 1er, conservent une déclaration datée de la destruction des documents administratifs, qui contient au moins l'identification des documents administratifs détruits et la référence à la disposition permettant la destruction.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités concernant le contenu et la [publicité] de ladite déclaration ».

B.76. Les dispositions attaquées sont en grande partie reprises du décret du 9 juillet 2010 « relatif à l'organisation des archives administratives et de gestion » (ci-après : le décret du 9 juillet 2010), qui a été abrogé par le décret de gouvernance du 7 décembre 2018.

Le décret du 9 juillet 2010 obligeait notamment les instances publiques concernées à assurer la conservation en état de bonne qualité, d'ordre et d'accessibilité des documents administratifs durant tout leur cycle de vie à partir de leur création ou réception jusqu'à l'éventuelle destruction (article 5, § 2). Il disposait également que le Gouvernement flamand devait arrêter les modalités de gestion des documents administratifs (article 7, § 2). Il prévoyait une commission de sélection chargée d'établir des listes de sélection selon des modalités fixées par le Gouvernement flamand (article 11) et disposait que les instances publiques concernées ne pouvaient détruire un document administratif que lorsqu'elles disposaient d'une liste de sélection arrêtée et que cette destruction correspondait aux dispositions de la liste de sélection arrêtée (article 12).

B.77.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7148 font valoir que, par suite des dispositions attaquées, les autorités concernées peuvent immédiatement procéder à la destruction de documents administratifs. Les dispositions attaquées entraveraient ainsi le droit de consulter tout document administratif, rendraient impossible le droit d'accès aux informations environnementales et entraveraient l'accès au juge. En outre, les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions attaquées octroient un pouvoir réglementaire aux commissions de sélection compétentes.

B.77.2. Étant donné que les parties requérantes développent uniquement des griefs contre les articles III.87 à III.89 du décret du 7 décembre 2018, la Cour limite son examen à ces dispositions.

B.78.1. En ce qui concerne l'article III.87 attaqué, il a été précisé dans les travaux préparatoires :

« L'alinéa 1er du paragraphe 1er indique qu'il convient d'établir une règle de sélection pour chaque catégorie de documents administratifs. Ensuite, le contenu minimal d'une règle de sélection doit être établi au niveau décretaal, étant donné que la destruction de documents administratifs restreint le droit constitutionnel du citoyen à recevoir une copie des documents administratifs. Une règle de sélection contient au moins les éléments suivants. En premier lieu, un nom significatif et une description claire et compréhensible. Deuxièmement, une indication de l'utilité administrative ou juridique, précisée par un délai de conservation suffisamment motivé. Enfin, la valeur pour l'intérêt général, la valeur pour la recherche scientifique ou historique ou la valeur à des fins statistiques doivent également être précisées. Cette sélection est faite en attribuant une affectation définitive clairement motivée qui prévoit en principe deux options, à savoir conserver ou détruire. Dans certains cas, il peut évidemment être opté pour un compromis entre la conservation et la destruction sur la base d'échantillons prédéfinis. Dans ce cas, l'échantillon mathématique est préféré. L'affectation tient compte de la valeur que peuvent avoir les documents administratifs en tant qu'éléments du patrimoine culturel de la Communauté flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, p. 193).

Les travaux préparatoires précisent en outre concernant l'article III.88 :

« Les instances publiques ne peuvent pas simplement détruire leurs documents administratifs. La destruction de documents administratifs constitue en effet une restriction du droit constitutionnel qu'a le citoyen de recevoir une copie de documents administratifs. Les documents administratifs en question étant détruits, il n'est plus possible d'en fournir une copie. C'est la raison pour laquelle l'article en projet prévoit trois scénarios différents à suivre avant que l'instance publique puisse procéder à la destruction des documents administratifs en question.

Dans le premier scénario, l'instance publique dispose de règles de sélection établies et/ou approuvées par la commission de sélection qui tendent à la destruction, en ce qui concerne les catégories de documents administratifs qu'elle souhaite détruire spécifiquement. Sur la base de ces règles de sélection approuvées, l'instance publique peut décider de détruire ou non ses documents administratifs. L'instance publique a toujours ce choix, étant donné qu'il n'existe aucune obligation de destruction. Il n'existe en effet une obligation de conservation que lorsque la règle de sélection concernée tend à la conservation. Si l'instance publique ne dispose pas de règles de sélection approuvées par la commission de sélection, elle doit suivre le deuxième ou le troisième scénario. Ces scénarios sont précisés ci-dessous.

Dans le deuxième scénario, l'instance publique dispose d'une liste de sélection qui a été établie et approuvée conformément aux dispositions prévues par l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010. Si une instance publique dispose encore d'une telle liste de sélection, elle peut aussi effectivement détruire les documents administratifs dont il était précisé, au niveau de la catégorie, qu'ils étaient destinés à être détruits. Ici aussi, l'instance publique a toujours le choix de procéder ou non à la destruction, étant donné que ni la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ni le décret du 9 juillet 2010 ne faisaient état d'une obligation de destruction. Dans les réglementations antérieures aussi, il était seulement question d'une obligation de conservation implicite. Ces listes de sélection perdent toutefois leur valeur dès que la présente disposition est entrée en vigueur depuis plus de cinq ans. Après cinq ans, ces listes de sélection doivent être mises à jour par la commission de sélection compétente, qui doit établir des règles de sélection pour les catégories de documents administratifs qui figuraient sur la liste de sélection. Si tel n'est pas le cas, il y a lieu de suivre le troisième scénario.

Dans le troisième scénario, il n'existe pas (encore) de règles de sélection établies et approuvées en ce qui concerne les documents administratifs que l'instance publique souhaite détruire et rien n'est précisé non plus dans les listes de sélection établies et approuvées conformément aux dispositions contenues dans l'article 5 de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives ou conformément à celles qui sont énoncées à l'article 11 du décret du 9 juillet 2010. Si un tel scénario se produit, l'instance publique peut demander une autorisation de destruction à la commission de sélection compétente. Le Gouvernement flamand arrêtera la procédure qui doit être suivie à cette fin.

Indépendamment du scénario suivi par l'instance publique afin de détruire des documents administratifs, elle garde toujours une déclaration datée qui documente cette destruction. Cette déclaration contient au moins une description des (catégories de) documents administratifs qui ont été détruits, une indication du scénario suivi et une référence à la règle de sélection autorisant la destruction. Le Gouvernement flamand précisera concrètement le contenu de cette déclaration et la manière dont celle-ci est publiée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1656/1, pp. 195-196).

B.78.2. Il découle de la formulation des dispositions attaquées, de même que des travaux préparatoires précités, que les instances publiques concernées ne peuvent en principe détruire des documents administratifs que conformément aux règles de sélection applicables ayant fait l'objet d'une publication (article III.89, § 1er). Ces règles de sélection prévoient une motivation et mentionnent un délai de conservation ainsi qu'une affectation définitive, qui impliquent soit la destruction soit la conservation permanente du document (article III.87). Elles sont établies par catégorie de documents administratifs par une commission de sélection qui doit, quant à elle, être créée par le Gouvernement flamand (article III.88).

Les documents administratifs pour lesquels des règles de sélection n'ont pas été publiées peuvent uniquement être détruits conformément aux listes de sélection mentionnées dans la loi du 24 juin 1955 « relative aux archives » ou dans le décret du 9 juillet 2010 (article III.89, § 2). À défaut de telles listes de sélection, les documents administratifs peuvent uniquement être détruits moyennant l'accord de la commission de sélection compétente, conformément à la procédure fixée par le Gouvernement flamand (article III.89, § 3).

En cas de destruction d'un document administratif, l'instance publique doit en conserver une déclaration datée contenant au moins l'identification des documents administratifs détruits et une référence à la disposition autorisant la destruction (article III.89, § 4).

B.78.3. Il découle de ce qui précède que le législateur décretaal a entouré la destruction de documents administratifs de garanties suffisantes pour éviter que cette destruction porte atteinte aux droits des justiciables concernés.

B.78.4. Tant le Gouvernement flamand, dans les dispositions d'exécution, que les commissions de sélection précitées, dans l'établissement de règles de sélection et dans l'octroi d'une autorisation individuelle, et les instances publiques concernées, dans l'application des dispositions et des règles de sélection en vigueur, sont tenus de respecter les principes généraux de bonne administration, qui exigent notamment que les documents administratifs ne soient pas détruits prématurément et arbitrairement.

En ce que les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées ont pour effet que des documents administratifs sont détruits prématurément et arbitrairement, le moyen critique dès lors, non pas la norme législative elle-même, mais bien son application éventuellement illégale sur laquelle la Cour n'a pas à se prononcer.

B.78.5. Il suffit de constater que le pouvoir octroyé à la commission de sélection pour établir les règles de sélection permet à cette commission de formuler des règles qui ne peuvent nullement obliger les instances publiques à procéder à la destruction, mais ne leur confèrent, le cas échéant, que la possibilité de le faire. Étant donné que le législateur décrétole a lui-même déterminé les données que ces règles de sélection doivent au moins contenir et que le Gouvernement flamand fixe les modalités de l'établissement, de l'approbation et de la cohérence des règles de sélection, la fixation de ces règles de sélection par catégorie de documents administratifs constitue simplement en tout état de cause une mesure d'exécution complémentaire ayant une portée limitée et technique.

B.78.6. Le seizième moyen n'est pas fondé.

IV. En ce qui concerne les dispositions abrogatoires : l'abrogation du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration » (moyen unique dans l'affaire n° 7100 et dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119)

B.79. La sixième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7100 et le dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119 sont dirigés contre l'article IV.273, 4°, du décret du 7 décembre 2018, qui prévoit l'abrogation du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration ».

Les parties requérantes contestent les restrictions à la publicité de l'administration que le décret attaqué établirait, restrictions qui sont attaquées dans le premier moyen dans l'affaire n° 7100 et dans les troisième, sixième, onzième et treizième moyens dans l'affaire n° 7119. Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés dans ces moyens, l'abrogation du décret du 26 mars 2004 porterait atteinte aux articles 23 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec la Convention d'Aarhus.

B.80.1. Pour les motifs exposés en B.7 à B.17, B.24 à B.28, B.34 à B.35, B.55 à B.61 et B.65 à B.66, le premier moyen dans l'affaire n° 7100 et les troisième, sixième, onzième et treizième moyens dans l'affaire n° 7119 ne sont pas fondés.

Étant donné que les parties requérantes n'invoquent pas de griefs distincts contre la disposition tendant à l'abrogation du décret du 26 mars 2004 « relatif à la publicité de l'administration », les moyens dirigés contre cette disposition abrogatoire sont également non fondés.

B.80.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 7100, en sa sixième branche, et le dix-septième moyen dans l'affaire n° 7119 ne sont pas fondés.

V. En ce qui concerne l'absence d'avis de l'Autorité de protection des données (dix-huitième moyen dans l'affaire n° 7119)

B.81. Dans le dix-huitième moyen dans l'affaire n° 7119, les parties requérantes critiquent le fait que les dispositions du décret du 7 décembre 2018 attaquées dans les autres moyens ont été adoptées sans que l'avis de l'Autorité de protection des données ait été demandé. Les dispositions attaquées porteraient donc atteinte aux articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus en combinaison avec le règlement général sur la protection des données.

B.82.1. L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données dispose :

« Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

B.82.2. Sans qu'il faille apprécier si la Cour est compétente pour examiner le grief qui est pris de la violation de l'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données, il suffit de constater que les parties requérantes ne précisent pas les dispositions attaquées qui concernent le « traitement » de données à caractère personnel et qui, par conséquent, relèvent du champ d'application de cette disposition.

En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7119, en particulier, renvoient aux articles II.7 et II.38 du décret du 7 décembre 2018, attaqués dans le premier et dans le dixième moyens du recours, il peut être constaté que ces dispositions ne règlent pas le traitement de données à caractère personnel mais qu'elles prévoient simplement que la réglementation relative à la protection de personnes physiques doit être respectée dans le traitement de données à caractère personnel.

B.82.3. Le dix-huitième moyen dans l'affaire n° 7119 n'est pas fondé. Il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande des parties requérantes de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles II.34, 4°, et II.36, 3°, du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018, en ce qu'ils ne prévoient pas que les motifs d'exception contenus dans ces dispositions ne peuvent être invoqués que tant qu'il est possible d'infliger une sanction pénale ou administrative;

- sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.40.2, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 12 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen