



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 51/2025
du 20 mars 2025
Numéro du rôle : 8271**

En cause : le recours en annulation de l'article 2, 4°, de la loi du 12 mai 2024 « modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes », introduit par Peter Verhaeghe et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 juillet 2024 et parvenue au greffe le 3 juillet 2024, un recours en annulation de l'article 2, 4°, de la loi du 12 mai 2024 « modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes » (publiée au *Moniteur belge* du 6 juin 2024) a été introduit par Peter Verhaeghe, Joannes Wienen, Pascal Malumgré et Roger Housen, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Nicolas Bonbled et Me Junior Geysens, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Willem Verrijdt et Magali Plovie, a décidé que l'affaire était 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

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 du recours

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient que le recours est irrecevable pour cause d'introduction tardive. D'après lui, ce recours est exclusivement dirigé contre une définition, à savoir celle du terme d'« autorité administrative », qui est une simple reprise d'une définition qui figurait déjà dans la version initiale de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » (ci-après : la loi du 11 avril 1994) et qui n'a jamais été modifiée depuis lors.

A.1.2. Selon les parties requérantes, le recours n'est pas tardif. En effet, le législateur ne s'est pas contenté d'une simple intervention législative ou linguistique ou d'une coordination de dispositions existantes. Il a au contraire légiféré à nouveau en étendant le champ d'application de la loi du 11 avril 1994.

A.2.1. Le Conseil des ministres prétend encore que le recours est irrecevable à défaut d'intérêt. Il estime que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elles sont directement et défavorablement affectées par la disposition attaquée. Elles admettent elles-mêmes que leur intérêt ne diffère pas de celui de tout justiciable. Le fait que la troisième partie requérante intervient en tant qu'avocat dans des procédures contre des institutions qui, d'après les parties requérantes, sont indûment exclues de la disposition attaquée et que ces procédures s'avèrent difficiles en raison de l'absence de publicité ne conduit pas à une autre conclusion. De fait, les problèmes que la troisième partie requérante aurait rencontrés remontent à une date antérieure à la disposition attaquée et ne peuvent donc pas lui être attribués.

A.2.2. Les parties requérantes font valoir que tous les citoyens disposent de l'intérêt requis pour attaquer une disposition qui ne soumet pas une catégorie d'institutions et d'organes à la publicité de l'administration. En tant qu'avocat, la troisième partie requérante est en outre particulièrement affectée par la disposition attaquée. Il est moins à même d'assister ses clients dans des procédures introduites contre des institutions et organes qui ne figurent pas dans la disposition attaquée, étant donné que, dans ces procédures, il ne peut pas s'appuyer sur la publicité de l'administration afin d'obtenir des informations.

Quant au moyen unique

A.3.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par l'article 2, 4^o, de la loi du 12 mai 2024 « modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes », des articles 10, 11, 13, 19, 25 et 32 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte). Le moyen unique se compose de deux branches.

A.3.2. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination (première branche) ainsi que le droit d'accès aux informations du secteur public (seconde branche),

en ce qu'elle rend la loi du 11 avril 1994 applicable aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), mais pas aux assemblées législatives et à leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, à la Cour des comptes, à la Cour constitutionnelle, au Conseil d'État et aux juridictions administratives ainsi qu'aux organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice, en ce qui concerne les marchés publics et les membres de leur personnel, ainsi que le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou les mesures ayant un caractère disciplinaire.

En effet, ces derniers institutions et organes ne sont pas mentionnés dans la disposition attaquée et, bien qu'ils figurent à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, ils ne constituent pas des autorités administratives. D'après les parties requérantes, il n'existe aucune justification raisonnable à cet égard. La sauvegarde de l'indépendance de ces institutions et de ces organes ne peut pas justifier que la garantie de la publicité de l'administration, qui contribue également à une protection juridique efficace, ne s'applique pas à cette dernière catégorie d'institutions et d'organes. Il ne s'agit pas davantage d'un choix du Constituant lui-même. La Constitution n'interdit pas d'appliquer la législation en matière de publicité de l'administration à des personnes qui ne sont pas des autorités administratives. Tel est d'autant plus le cas pour le droit d'obtenir des explications contenu dans la loi du 11 avril 1994, étant donné que ce droit ne figure pas dans la Constitution.

A.3.3. D'après les parties requérantes, une interprétation conforme à la Constitution ne peut remédier à cette inconstitutionnalité. Le principe de la séparation des pouvoirs fait obstacle à ce qu'une autre signification soit donnée à une disposition claire. Par ailleurs, il existe un risque réel que d'autres juridictions ne suivent pas cette interprétation conforme à la Constitution.

A.4.1. Le Conseil des ministres soutient que le moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 13 et 25 de la Constitution et de l'article 11 de la Charte. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles 13 et 25 de la Constitution seraient violés, et la Charte n'est pas applicable puisque la disposition attaquée ne met pas en œuvre le droit de l'Union européenne.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen unique n'est en tout état de cause pas fondé. Tout d'abord, il repose, selon lui, sur une prémisse erronée. La disposition attaquée n'a pas restreint le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994, ainsi que le soutiennent les parties requérantes, mais l'a au contraire élargi. En effet, elle reprend la définition d'autorité administrative qui figurait déjà dans la version initiale de la loi du 11 avril 1994 et étend ensuite l'application de la loi aux instances énumérées aux points *b)* à *f)* de la disposition attaquée.

Il ajoute que le lien entre le champ d'application *ratione personae* de la loi du 11 avril 1994 et le terme « autorité administrative » est à la base un choix du Constituant que la Cour ne peut contrôler. La loi du 11 avril 1994 a en effet uniquement donné exécution à l'article 32 de la Constitution, qui ne s'applique qu'aux autorités administratives.

Enfin, la loi du 11 avril 1994, même après sa modification par la disposition attaquée, s'applique aux institutions et aux organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, du moins en ce que les documents concernent des marchés publics et des membres de leur personnel, ainsi que le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou les mesures ayant un caractère disciplinaire. Il ressort en effet des avis constants de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs que l'extension de la compétence du Conseil d'État en ce qui concerne les institutions et les organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État vaut également dans le cadre de loi du 11 avril 1994, étant donné que l'article 1er, alinéa 2, 1°, de cette loi renvoie expressément à l'ensemble du paragraphe premier de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ces avis, suivis dans la doctrine, sont d'ailleurs logiques, étant donné que le législateur, en renvoyant aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, entend garantir que le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 peut évoluer si le contenu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État change. À tout le moins est-il possible d'interpréter la disposition attaquée en ce sens d'une manière conforme à la Constitution.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Le recours vise à l'annulation de l'article 2, 4^o, de la loi du 12 mai 2024 « modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes » (ci-après : la loi du 12 mai 2024). Cette disposition remplace l'article 1er, alinéa 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994 « relative à la publicité de l'administration » (ci-après : la loi du 11 avril 1994), qui dispose désormais :

« instance administrative :

a) une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État;

b) les provinces et les communes, lorsqu'elles exercent des compétences fédérales;

c) les organismes d'intérêt public, à savoir les organismes visés par l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

d) les zones de police pluricommunales visées par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux et leurs organes, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

e) les zones de secours visées par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et leurs organes, lorsqu'ils exercent des compétences fédérales;

f) les organes stratégiques du gouvernement fédéral visés par l'arrêté royal du 19 juillet 2001 relatif à l'installation des organes stratégiques des services publics fédéraux et relatif aux membres du personnel des services publics fédéraux désignés pour faire partie du cabinet d'un membre d'un gouvernement ou d'un Collège d'une Communauté ou d'une Région ».

B.2.1. En vertu de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1994, tel qu'il a été modifié par l'article 2, 1^o à 3^o, de la loi du 12 mai 2024, la loi s'applique à ces instances administratives, dans la mesure où elles sont fédérales ou exercent des compétences fédérales.

B.2.2. Avant sa modification par l'article 2 de la loi du 12 mai 2024, l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1994 disposait que la loi s'appliquait aux autorités

administratives fédérales et aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la loi interdisait ou limitait la publicité de documents administratifs. L'article 1er, alinéa 2, 1°, de la même loi définissait une autorité administrative comme « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ».

B.3. Concernant ce changement, les travaux préparatoires mentionnent :

« Un des objectifs du présent projet vise en effet à élargir le champ d'application *ratione personae* de la loi sur la publicité de l'administration, en ne le limitant plus aux autorités administratives visées à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La loi reste bien entendu applicable à ces autorités, et la jurisprudence développée depuis l'adoption de la loi sera donc toujours utile à cette fin. Néanmoins, d'autres instances seront dorénavant également soumises à la loi.

[...]

Cet article vise donc à redéfinir le champ d'application de la loi, en remplaçant la définition de l'autorité administrative par une définition de l'instance administrative. Cette dernière est définie par une énumération de toutes les instances visées par la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3217/001, p. 5).

B.4.1. L'article 14, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), auquel tant la version attaquée que la version antérieure de l'article 1er, alinéa 2, 1°, de la loi du 11 avril 1994 renvoient afin de préciser la notion d'« autorité administrative », dispose par ailleurs :

« Si le contentieux n'est pas attribué par la loi à une autre juridiction, la section statue par voie d'arrêts sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements :

1° des diverses autorités administratives;

2° des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions administratives ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, relatifs aux marchés publics, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

Les irrégularités visées à l'alinéa 1er ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

L'article 159 de la Constitution s'applique également aux actes et règlements visés à l'alinéa 1er, 2° ».

B.4.2. Cette disposition a connu de nombreuses modifications, en conséquence notamment de plusieurs arrêts rendus par la Cour (arrêts n^{os} 31/96, ECLI:BE:GHCC:1996:ARR.031; 54/2002, ECLI:BE:GHCC:2002:ARR.054; 89/2004, ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.089; 79/2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.079; 36/2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.036; 161/2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.161). Toutefois, ces modifications ne concernent pas la notion d'« autorité administrative ». Le législateur a, sans affecter cette notion même, progressivement élargi la compétence du Conseil d'État à des actes et à des règlements accomplis par des autorités étrangères au pouvoir exécutif et aux organes qui en relèvent, quoiqu'exclusivement dans la mesure où ces actes et ces règlements sont relatifs à des marchés publics, aux membres du personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne la recevabilité ratione temporis

B.5.1. 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.

B.5.2. La disposition attaquée introduit dans la loi du 11 avril 1994 une définition de la notion d'« instance administrative » qui remplace la définition du terme « autorité administrative ». Cependant, en vertu du *littera a)* de cette disposition, les autorités administratives sont également des instances administratives et elles restent donc soumises à la loi du 11 avril 1994. Bien que la notion d'« autorité administrative » ait donc été reprise dans la disposition attaquée, il ne s'en déduit pas que le législateur n'ait pas légiféré à nouveau. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3, la disposition attaquée ne constitue pas une simple intervention légistique ou linguistique, mais vise à étendre le champ d'application de la loi du 11 avril 1994. Elle mentionne à cette fin, outre les autorités administratives, cinq autres catégories d'instances qui constituent des instances administratives.

Le recours est par conséquent recevable *ratione temporis*.

En ce qui concerne l'intérêt

B.6.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 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.

B.6.2. La troisième partie requérante intervient en tant qu'avocat dans des litiges impliquant des institutions et des organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. L'impossibilité de s'appuyer sur la publicité de l'administration dans de tels litiges fait en sorte qu'il est plus difficile pour lui de défendre les intérêts de ses clients. Par conséquent, il justifie de l'intérêt requis pour solliciter l'annulation d'une disposition qui redéfinit le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, sans y inclure ces instances et ces organes.

Étant donné que le recours est recevable en ce qui concerne la troisième partie requérante, l'intérêt des première, deuxième et quatrième parties requérantes ne doit pas être examiné.

En ce qui concerne la compétence de la Cour

B.7.1. Dans la mesure où il limite la compétence de la Cour, le choix du Constituant doit être interprété de manière restrictive. La Cour doit dès lors vérifier si la disposition attaquée est une disposition dont le Constituant s'est approprié les choix.

B.7.2. L'article 32 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 ».

Selon le Constituant, cette disposition « fixe les principes de base concernant la publicité de l'administration. Il est opté pour une brève définition de ces principes. Une spécification plus détaillée ne peut que prêter à confusion et ne fait que rétrécir le texte au lieu de l'éclaircir. Le danger est trop grand que ce qui n'est pas repris soit interprété comme une restriction volontaire ou involontaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 4; n° 839/4, p. 2; Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 3).

B.7.3. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, l'article 32 de la Constitution ne dispose pas à l'égard de quelles autorités s'applique le droit d'accès aux documents administratifs, la notion de « document administratif » devant par ailleurs, selon le Constituant, être interprétée très largement. La disposition attaquée, qui renvoie à la notion d'« autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État » pour définir le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, ne reflète donc pas un choix du Constituant.

La Cour est compétente pour connaître du recours.

En ce qui concerne le moyen unique

B.8. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, 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.

La Cour examine le moyen unique dans la mesure où il satisfait à ces conditions.

B.9. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte) est applicable en l'espèce en vertu de son article 51, la Cour peut prendre en considération les garanties consacrées par l'article 11 de cette Charte et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui y est relative, étant donné que la liberté d'expression en droit de l'Union européenne a une portée analogue à celle de la liberté d'expression en droit belge, garantie par l'article 19 de la Constitution.

Quant au fond

B.10. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 13, 19, 25 et 32 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 11 de la Charte. Le moyen se compose de deux branches.

Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination (première branche) ainsi que le droit d'accès aux informations du secteur public (seconde branche), en ce qu'elle rend la loi du 11 avril 1994 applicable aux autorités administratives, mais pas aux institutions et aux organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir les assemblées législatives et leurs organes, en ce compris les médiatrices et les médiateurs institués auprès de ces assemblées, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, les juridictions administratives, ainsi que les organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur

de la justice, en ce qui concerne les documents relatifs aux marchés publics et aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

La Cour examine les deux branches conjointement.

B.11. 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.12.1. 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. L'article 11 de la Charte aussi garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.12.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte n'accordent pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'obligent davantage 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*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*,

ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36; CJUE, 3 février 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, points 81-82).

En ce qu'ils reconnaissent le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte ont 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.12.3. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte, 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*, précité, §§ 181, 187 et 196; 9 décembre 2021, *Rovshan Hajiyevev c. Azerbaïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; CJUE, 4 mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL e.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, point 149).

B.12.4. 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, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.12.5. 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 ne produisent pas des effets disproportionnés.

À cet égard, la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.13. La disposition attaquée énumère les instances qui sont des instances administratives et qui relèvent par conséquent du champ d'application de la loi du 11 avril 1994, dans la mesure où elles sont des autorités fédérales ou exercent des compétences fédérales. Elle mentionne en premier lieu l'« autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ». En revanche, elle ne cite pas les institutions et organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir les assemblées législatives et leurs organes, en ce compris les médiatrices et les médiateurs institués auprès de ces assemblées, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, les juridictions administratives et les organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice.

Il en découle que la loi du 11 avril 1994 ne s'applique pas à cette dernière catégorie d'institutions et organes. Comme il est dit en B.4.2, il ne s'agit pas d'autorités administratives.

B.14. La circonstance que ces institutions et organes ne font pas partie du pouvoir exécutif ne justifie toutefois pas que le législateur n'ait pas réglé l'accès à leurs actes et à leurs règlements et aux documents qui y sont liés ou qui sont établis ou reçus en vue de leur préparation en ce qu'ils portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire. En effet, ces documents n'affectent pas la fonction législative ou juridictionnelle de cette institution ou de cet organe, mais sont de nature administrative.

B.15. Cette inconstitutionnalité ne trouve toutefois pas son origine dans la définition attaquée de la notion d'« instance administrative », mais dans l'absence d'une disposition législative qui règle l'accès aux documents des institutions et des organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire.

B.16. Il appartient au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité.

Par ces motifs,

la Cour

1. dit pour droit :

L'absence d'une disposition législative qui règle l'accès aux documents des institutions et des organes mentionnés à l'article 14, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire viole les articles 10, 11, 19 et 32 de la Constitution.

2. rejette le recours.

Ainsi prononcé 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 20 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen