

> Hadrien DASNOY, conseiller juridique Brulocalis

LES DÉCRETS ET ORDONNANCES CONJOINTS DU 16 MAI 2019 : UN COUP D'ACCÉLÉRATEUR SUPPLÉMENTAIRE À LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION

Peu avant la fin de la dernière législature, le Parlement bruxellois a adopté deux textes fondamentaux, qui renforcent les obligations de publicité des administrations communales bruxelloises. Ensemble, ils forment un nouveau paquet « publicité » dont il est nécessaire d'assimiler les conséquences pour adapter l'administration communale à une société toujours plus exigeante quant à la transparence du fonctionnement de ses institutions publiques.

INTRODUCTION

Deux décrets et ordonnances conjoints, adoptés le 16 mai dernier, viennent compléter et renforcer l'arsenal de mesures de publicité imposées aux pouvoirs locaux ces dernières années. D'une part, les décret et ordonnance conjoints relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises (ci-après « ordonnance publicité »), qui mettent en œuvre le droit constitutionnel de tout citoyen à consulter les documents administratifs, rassemblent des dispositions éparses jusqu'alors dans un seul texte, précisent et complètent celles-ci, donnent des pouvoirs d'enquête à la Commission d'accès aux documents administratifs bruxelloise (ci-après « CADA »), et en étendent le champ d'application. D'autre part, les décret et ordonnance conjoints relatifs au Médiateur bruxellois (ci-après « ordonnance Médiateur ») dotent la Région de Bruxelles-Capitale d'un médiateur, dont le champ d'action s'étend aux pouvoirs locaux, qui devront en tenir compte.

Nous examinerons dans un premier temps l'ordonnance publicité¹. Nous nous pencherons sur le champ d'application détaillé et étendu de ce nouveau texte, puis sur les principes généraux applicables et les conditions de recevabilité de la demande du citoyen, avant de décrire les exceptions qui peuvent être opposées à sa demande, et la suite de la procédure. Nous terminerons en abordant les obligations de publicité active qu'impose le texte aux pouvoirs locaux, et le fonctionnement de la CADA, en insistant sur les délais de procédure et les importants pouvoirs contraignants que la CADA se voit conférer.

Nous analyserons ensuite l'ordonnance Médiateur². Nous étudierons le champ d'action du Médiateur, son statut, puis la procédure à suivre et enfin le système particulier de dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité.

Nous concluons enfin sur la complémentarité des deux ordonnances, mais aussi sur les questions qu'elles laissent ouvertes et les difficultés relatives à leur mise en œuvre.

LA RÉFORME DE LA PUBLICITÉ DE L'ADMINISTRATION

Au niveau des pouvoirs locaux bruxellois, l'ordonnance publicité devient le nouveau texte de référence et remplace la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes ainsi que l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans le Région de Bruxelles-Capitale, et la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration³.

Champ d'application

L'ordonnance publicité définit désormais plus clairement le champ d'application des règles de publicité, qui ne s'étendent pas seulement aux administrations communales. En effet, sont soumis à l'ordonnance :

- les autorités administratives communales, en ce compris les organes consultatifs communaux en matière d'environnement et d'aménagement du territoire (ex : les commissions de concertation visées à l'article 9 du CoBAT) ;
- les centres publics d'action sociale ;
- les intercommunales régionales et interrégionales soumises à la tutelle administrative de la Région de Bruxelles-Capitale ainsi que leurs filiales (ex : Sibelga et ses filiales) ;
- les ASBL communales (ex : Accueil et rencontre bruxelloise autour de l'enfance ASBL) ;
- les Régies communales autonomes (ex : Régie communale autonome etterbeekoise) ;
- les associations visées au chapitre XII de la loi organique des centres publics d'actions sociale du 8 juillet 1976 (ex : Les cuisines bruxelloises) ;
- les associations visées au chapitre XIIbis de loi organique des centres publics d'actions sociale du 8 juillet 1976 (ex : Le réseau hospitalier Iris-Sud).

1. M.B., 7 juin 2019.

2. M.B., 21 juin 2019.

3. Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises, art. 32.

L'ensemble de ces structures est donc désormais soumis aux dispositions en matière de publicité de l'administration.

Principes généraux en matière d'accès aux documents administratifs

Le principe fondamental de l'ordonnance publicité reste, ainsi que le prévoit l'article 32 de la Constitution, que chacun a le droit de consulter chaque document administratif détenu par une autorité administrative et de s'en faire remettre copie, sauf si une exception définie dans l'ordonnance permet à l'autorité de s'y opposer. En d'autres termes, l'accès aux documents est le principe, la confidentialité l'exception. Dans ce cadre, on rappellera que constitue un document administratif « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose⁴. »

Tout citoyen peut ainsi accéder aux documents administratifs (et aux informations environnementales⁵), obtenir des explications à leur sujet, en prendre connaissance sur place ou en recevoir copie⁶. C'est ce qu'on appelle la publicité passive. Le demandeur ne doit pas justifier d'un intérêt, sauf lorsque le document visé contient de l'information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable, lorsque cette information constitue une appréciation ou un jugement de valeur relatif à cette personne ou lorsqu'elle se rapporte à un comportement de cette personne dont la divulgation peut manifestement lui causer préjudice⁷.

Conditions de recevabilité d'une demande d'un citoyen

Pour être recevable, la demande du citoyen doit⁸ :

- être écrite ;
- être signée ;

IMPORTANT EN PRATIQUE : si le demandeur est une personne morale, outre la signature du fondé de pouvoir, la mention du numéro BCE est nécessaire. De plus, en cas d'envoi par mail, il n'est valablement signé que si le demandeur ou le fondé de pouvoir fournit une photocopie, une photographie ou un scan d'un document d'identité. Si la demande est adressée par l'avocat du demandeur, les documents précédents ne doivent pas être joints

- préciser le nom et l'adresse du demandeur ;
- avoir date certaine, c'est-à-dire être adressée d'une telle manière que sa date d'envoi soit connue et non contestable (ex : recommandé avec accusé de réception).

Il reviendra aux autorités administratives d'examiner si l'ensemble des conditions de recevabilité sont rencontrées avant de traiter la demande.



> Tout citoyen peut accéder aux documents administratifs... ou obtenir une copie

Les exceptions à l'accès aux documents administratifs

Les autorités administratives peuvent rejeter une demande de consultation, explication ou communication d'un document administratif sous forme de copie dans une série de cas que l'ordonnance publicité liste⁹.

L'autorité doit rejeter la demande si la publicité porte atteinte à une obligation de secret instaurée par une ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance de la Commission communautaire commune ou un décret de la Commission communautaire française.

L'autorité doit également rejeter la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie d'un document administratif, si elle constate que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

- les libertés et les droits fondamentaux des administrés, en ce compris la vie privée ;
- les relations internationales et la sécurité publique ;
- la bonne marche de la justice, la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire ;
- le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel ;
- un intérêt économique ou financier de la Commission communautaire commune, de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire française, des communes et CPAS ainsi que de l'ensemble des autorités visées à l'article 3, 1° à 9° de l'ordonnance publicité ;

4. Art. 4, 8°.

5. Soit toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant au sens large l'environnement (voyez toutefois l'article 4, 9° pour la définition précise).

6. L'obtention de copies peut être soumise à une rétribution, qui ne peut dépasser le prix coutant (art. 17, §2).

7. Art. 17, §3.

8. Art. 18.

9. Art. 19.

- la confidentialité des délibérations des autorités publiques ;
- la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit régional ou européen afin de protéger un intérêt économique légitime ;
- la protection de l'environnement auquel se rapportent les informations sollicitées, telles que la localisation d'espèces rares ;
- la confidentialité requise en vue de mener des évaluations des membres du personnel de l'autorité administrative concernée et des audits internes.

Enfin, l'autorité peut mais ne doit pas rejeter la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

- concerne un document administratif ou une information environnementale dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet. Le cas échéant, l'autorité administrative désigne l'autorité qui élabore les documents ou informations en question et indique le délai jugé nécessaire pour les finaliser ;
- concerne un avis ou une opinion communiqué librement et à titre confidentiel à l'autorité ;
- est manifestement abusive ;
- demeure formulée de manière trop générale, même après que l'autorité ait invité le demandeur, dès que possible et avant l'expiration du délai de 20 jours ouvrables à partir de la réception de la demande, à la préciser et l'ait aidé à cet effet.

Lorsque le document administratif ne peut pas être fourni totalement au citoyen qui en fait la demande en raison des exceptions légales mentionnées ci-dessus, le citoyen doit néanmoins pouvoir bénéficier d'un accès partiel à l'information demandée dans la mesure du possible par exemple en biffant le nom et l'identité de la personne sur le document ou en n'accordant que les informations relatives à l'environnement et à l'urbanisme qui doivent, à tout moment, être accessibles.

Procédure administrative suite à une demande d'accès à un document administratif

L'autorité saisie d'une demande doit mettre les documents administratifs demandés à la disposition du demandeur dès que possible et au plus tard, dans les 20 jours ouvrables qui suivent la réception de la demande par elle, en tenant compte du délai indiqué par le demandeur dans sa demande écrite¹⁰.

Ce délai est porté à 40 jours ouvrables lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai de 20 jours ouvrables ne peut être respecté¹¹. Dans ce cas, le demandeur est informé dès que possible et en tout état de cause, avant la fin du délai de 20 jours ouvrables, de toute prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

IMPORTANT EN PRATIQUE : Le demandeur peut solliciter le bénéfice de l'urgence¹². Il doit en exposer les raisons dans sa demande. L'urgence dûment motivée par le demandeur est celle qui rend manifestement inapproprié aux faits de la cause le respect des délais de traitement établis ci-dessus, en raison des inconvénients graves susceptibles d'affecter la situation du demandeur si les délais précités devaient être observés. Lorsque l'autorité administrative reconnaît l'urgence de la demande, elle y répond dès que possible et au plus tard dans les 7 jours ouvrables qui suivent la réception de la demande. Lorsque l'autorité administrative considère que l'urgence invoquée n'est pas fondée, elle en informe immédiatement le demandeur par une décision motivée et applique les délais déterminés ci-dessus.

On notera enfin que si une demande est formulée de manière trop vague, l'autorité administrative invite le demandeur, dès que possible et avant l'expiration du délai de 20 jours ouvrables, à la préciser et l'aide à cet effet¹³.

La décision de l'autorité devra être motivée et notifiée au demandeur par écrit dans les délais exposés ci-dessus¹⁴. La notification indique de manière claire, précise et complète, les motifs qui justifient le refus. La communication de la décision doit aussi mentionner les voies de recours contre ledit refus ainsi que les formes et délais à respecter, de même que la possibilité de saisir le Médiateur bruxellois et les modalités de sa saisine. Le défaut de notification dans le délai requis équivaut à un refus.

La CADA – Mission et composition



Commission d'accès
aux documents administratifs

Tout citoyen qui n'est pas satisfait de la réponse transmise par l'autorité administrative suite à sa demande d'accès à un document administratif ou de rectification de celui-ci, ou à qui l'autorité administrative n'a pas répondu dans le délai légal, peut introduire un recours devant la CADA¹⁵. Le citoyen dispose également d'un droit de recours s'il constate un manquement aux obligations de publicité active. La CADA doit être saisie préalablement à tout recours devant le Conseil d'Etat.

Les membres de la CADA sont issus pour moitié de l'administration régionale bruxelloise et pour moitié de personnes issues soit du barreau soit du monde académique. Il y a une représentation équilibrée garantie des hommes et des femmes. Elle se compose de 9 membres dont un président, quatre membres effectifs (2 francophones et 2 néerlandophones) et quatre membres suppléants (2 francophones et 2 néerlandophones)¹⁶.

10. Art. 20, § 1^{er}.

11. Art. 20, § 2.

12. Art. 20, § 4.

13. Art. 20, § 3.

14. Art. 21.

15. Art. 25, § 1^{er}.

16. Art. 26.



> En cas de refus d'accès à un document administratif, le citoyen peut saisir la CADA

La procédure devant la CADA

Si l'autorité refuse la demande d'accès à un document administratif d'un citoyen, celui-ci doit saisir la CADA dans les 30 jours du refus¹⁷. Le délai est réduit à 5 jours ouvrables, si le citoyen sollicite le bénéfice de l'urgence. Le délai commence à courir à la date de la prise de connaissance expresse par le citoyen du refus de l'autorité ou, à défaut, le jour de l'expiration du délai dans lequel l'autorité devait se prononcer sur la demande.

IMPORTANT EN PRATIQUE : le délai d'action devant la CADA est interrompu si le citoyen dépose une réclamation devant le Médiateur bruxellois (L'autorité administrative peut donc déjà, à ce stade, suggérer l'intervention du Médiateur). Un nouveau délai commence à courir lorsque le médiateur notifie au citoyen la fin de son intervention.

Une fois que la CADA est saisie d'un recours, elle le notifie à l'autorité, qui a 7 jours pour lui transmettre le document demandé¹⁸. Le délai est réduit à 2 jours si le Président de la CADA reconnaît l'urgence invoquée par le citoyen demandeur. L'autorité peut joindre au document une note explicitant les raisons pour lesquelles elle s'est opposée à la délivrance du document au citoyen demandeur. L'autorité peut toutefois refuser de transmettre le document concerné si elle a considéré que la demande était manifestement abusive ou qu'elle était formulée de façon trop vague.

Si l'autorité ne transmet pas le document demandé dans le délai, la CADA en fait mention dans son rapport annuel. De plus le Président de la CADA peut se rendre dans les locaux de l'autorité et prendre connaissance et copie du document concerné ainsi que de tout autre

document nécessaire à l'examen du recours, si nécessaire en faisant appel aux forces de l'ordre. Enfin, si la CADA ne parvient pas à obtenir le document demandé en vertu des mesures précédentes, elle en informe le Parlement et le Gouvernement bruxellois qui pourront infliger des sanctions.

La décision de la CADA et ses effets

La CADA statue dans les 60 jours à partir du moment où elle dispose du document concerné par le recours, ou, si l'autorité a estimé que la demande était manifestement abusive ou trop vague, dans les 60 jours de la réception du recours¹⁹.

IMPORTANT EN PRATIQUE : le délai de 60 jours peut être suspendu si l'Autorité de Protection des Données a été saisie par la CADA (ce que l'autorité administrative peut suggérer de faire), jusqu'à réception de l'avis de celle-ci. Il peut aussi être suspendu durant l'intervention du Médiateur bruxellois, à partir du moment où la CADA est informée qu'il est saisi du dossier, jusqu'à ce qu'il notifie la fin de son intervention (L'autorité administrative peut suggérer de régler le différend à l'amiable par l'intervention du médiateur bruxellois).

La CADA statue dans les 10 jours ouvrables à compter de la réception de la demande si son Président reconnaît l'urgence de la demande.

Si la CADA donne raison au citoyen demandeur, elle peut accorder elle-même l'accès au document administratif demandé²⁰. Dans ce cas, la CADA donne l'injonction à l'autorité d'effectivement donner accès au document concerné dans le délai qu'elle établit, qui sera de maximum 30 jours. Si l'autorité refuse de s'exécuter, la CADA pourra elle-même

17. Art. 27.

18. Art. 28, § 1^{er}.

19. Art. 29.

20. Art. 25, § 1^{er}.

communiquer le document au citoyen demandeur, en avertissant l'autorité concernée 15 jours ouvrables auparavant.

Obligations de publicité active

Au-delà des obligations de publicité dite passive – donner accès aux documents administratifs à tout citoyen qui le demande – les autorités administratives soumises à l'ordonnance publicité doivent également elles-mêmes, d'initiative, offrir un accès aisé à une série d'informations sur leur fonctionnement. Il s'agit des obligations de publicité active. Celles-ci sont énumérées ci-dessous.

Les autorités doivent disposer d'un site internet qui comprend une rubrique transparence aisément identifiable²¹. Celle-ci doit comprendre :

- un document décrivant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'autorité administrative ;
- un inventaire des subventions accordées dans le courant de l'année précédente, mentionnant le bénéficiaire, l'objet de la subvention et son montant ;
- un inventaire des études réalisées pour le compte de l'autorité administrative dans le courant de l'année précédente, pour autant qu'elles aient été réalisées par un partenaire externe. L'inventaire mentionne, pour chaque étude, l'identité de son auteur, c'est-à-dire le nom de la personne morale ou physique à qui l'étude a été confiée, ainsi que son coût ;
- un inventaire des marchés publics conclus dans le courant de l'année précédente, comprenant la mention de l'adjudicataire et le montant engagé ;
- les appels à candidats et les conditions de recrutement, de promotion ou de remplacement de tous les emplois qu'elles entendent pourvoir, publiés dans les sept jours ouvrables de la décision de procéder à un recrutement, une promotion ou un remplacement, ainsi que les décisions de recrutement, de promotion ou de remplacement des emplois des agents de niveau A qu'elles pourvoient, publiées dans les sept jours ouvrables de la décision ;
- les règlements d'urbanisme, les plans, schémas et programmes (ainsi que les lignes de conduite) en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire, accompagnés du rapport sur les incidences environnementales lié à ces documents : à publier dans les 30 jours ouvrables de leur adoption²² ;
- les permis d'urbanisme, les permis de lotir et les permis d'environnement (ainsi que les plans de synthèse lorsque la demande de permis était soumise aux mesures particulières de publicité), qui ont fait l'objet d'un rapport ou d'une étude d'incidences (ce rapport ou cette étude est joint à la publication), ou qui sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire : à publier dans les 10 jours ouvrables de leur délivrance²³ ;

- en cas de menace imminente pour la santé humaine ou pour l'environnement résultant d'activités humaines ou de causes naturelles, toutes les informations qui pourraient permettre à la population susceptible d'être affectée de prendre des mesures pour prévenir ou atténuer le dommage lié à la menace en question.²⁴.

Le Gouvernement bruxellois, le Collège Réuni de la COCOM et le Collège de la COCOF pourront déterminer conjointement si d'autres documents doivent figurer dans cette liste.

Le Collège des Bourgmestre et Echevins doit publier au sein de la rubrique transparence du site internet de la commune la liste actualisée de tous les membres des cabinets employés au service du Bourgmestre et des échevins, en mentionnant leur nom et leur fonction²⁵.

Le Président du CPAS fait de même, sur le site internet du CPAS, pour les membres de son cabinet, en mentionnant leur nom et leur fonction²⁶.

Les autorités doivent désigner en leur sein au moins une personne chargée de recueillir les documents administratifs ainsi que les informations à caractère environnemental devant être publiées sous la rubrique transparence de leur site internet et de procéder à la publicité requise par l'ordonnance²⁷.

Toute correspondance émanant d'une autorité administrative indique le nom, le prénom, la qualité, l'adresse administrative, le numéro de téléphone et l'adresse courriel de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier. Cependant, les correspondances de même nature envoyées à plus de cent destinataires peuvent se limiter à mentionner l'adresse administrative, le numéro de téléphone et, si elle existe, l'adresse courriel spécifique de l'unité administrative compétente²⁸.

Tout acte administratif unilatéral à portée individuelle notifié à un administré indique la possibilité de saisir le Médiateur bruxellois, ainsi que les modalités de cette saisine et les voies éventuelles de recours administratifs, les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours²⁹.

Ces obligations de publicité active entreront en vigueur le 7 décembre 2019³⁰, et ne s'appliqueront donc qu'aux nouvelles décisions et actes adoptés postérieurement à cette date³¹.

LE MÉDIATEUR BRUXELLOIS

L'ordonnance Médiateur dote la Région de Bruxelles-Capitale, à l'instar de l'Etat Fédéral, d'un Médiateur, chargé de renforcer la bonne administration et de veiller à la sauvegarde des droits fondamentaux³². Il a pour mission d'examiner les réclamations relatives au fonctionnement des autorités administratives bruxelloises, de mener à bien, sur demande du Parlement bruxellois, de la COCOM, de la COCOF ou d'initiative, toute

21. Art. 6, § 1^{er}.

22. Art. 11.

23. Lorsque les documents en question comportent des éléments relatifs à la vie privée, des éléments faisant l'objet d'un droit de propriété intellectuelle ou des éléments dont la divulgation serait susceptible de porter gravement atteinte à la sécurité publique, l'autorité administrative s'assure, préalablement à la publication, que ces éléments soient omis du document publié. (art. 12 et 14).

24. Art. 15.

25. Art. 6, § 2.

26. Art. 6, § 3.

27. Art. 7.

28. Art. 8, § 1^{er}.

29. Art. 8, § 2.

30. Art. 39, al. 1^{er}.

31. Art. 36.

32. Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois, art. 2.

investigation sur le fonctionnement des services des autorités administratives bruxelloises et, sur cette base, de formuler des recommandations et de faire rapport sur le fonctionnement de ces autorités.

Champ d'action

L'ordonnance Médiateur donne un très large champ d'action au Médiateur bruxellois. Celui-ci peut en effet examiner les réclamations relatives au fonctionnement des³³ :

- autorités administratives régionales ou exerçant les compétences de l'Agglomération bruxelloise ;
- autorités administratives de la COCOM et de la COCOF ;
- intercommunales sur lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale exerce la tutelle ;
- communes bruxelloises ;
- organismes chargés d'une mission d'intérêt public par la Région de Bruxelles-Capitale, la COCOM, la COCOF ou une commune.

IMPORTANT EN PRATIQUE : L'ordonnance est bien d'application aux communes, mais avec la précision immédiate dans le texte qu'il en est ainsi « *tant qu'elles n'ont pas institué leur propre médiateur pour examiner les réclamations relatives à leur fonctionnement*³⁴. » Le Législateur semble donc laisser la porte ouverte aux communes qui souhaitent mettre en place un médiateur propre et, ce faisant, échapper à l'application de l'ordonnance Médiateur. Dans l'attente d'indications plus précises du Législateur à cet égard, il paraît recommandé, si une commune se lance dans cette voie, d'attacher au médiateur communal créé un régime aussi similaire que possible au régime du Médiateur bruxellois.

La notion d'organisme chargé d'une mission d'intérêt public apparaît problématique : selon l'ordonnance Médiateur, sont ainsi visées les « *personnes physiques ou morales de droit privé ou public, [...] qui assurent, en vertu d'une ordonnance ou d'un décret ou d'une mission confiée expressément par le Gouvernement, des tâches d'intérêt public et qui, pour ce faire, sont financées au minimum à 50 % par la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française ou les communes*³⁵ ; »

Les ASBL communales sont-elles dès lors concernées ? La réponse doit être nuancée et ne peut être définitive à l'heure actuelle : la définition d'un organisme chargé d'une mission d'intérêt public ne correspond pas à la définition d'une ASBL communale au sens de l'ordonnance du 5 juillet 2018 sur les modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale³⁶. S'il ne fait pas de doute que les ASBL communales exercent des tâches d'intérêt public³⁷, elles ne

sont pas toutes nécessairement financées à plus de 50 % par les pouvoirs locaux³⁸. Qui plus est, il n'est pas certain que le simple fait qu'une ASBL soit communale au sens de l'ordonnance du 5 juillet 2018 précitée suffise à ce qu'elle assure des tâches d'intérêt public « *en vertu d'une ordonnance* ». Il appartiendra vraisemblablement au futur Médiateur bruxellois de trancher ces différentes questions dans le cadre des litiges dont il sera saisi.

Qui est le Médiateur bruxellois ?

Le Médiateur bruxellois est nommé par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la COCOM et de la COCOF pour un mandat de 5 ans, renouvelable une fois³⁹. Il est belge ou européen, de conduite irréprochable, porteur d'un diplôme donnant accès aux fonctions de niveau A, bilingue et possède une expérience pertinente de dix ans au moins. Il devra passer avec succès une audition devant les trois parlements afin d'être nommé.

Le Médiateur bruxellois ne peut exercer une fonction qui puisse compromettre la dignité de l'exercice de ses fonctions, et cet emploi est incompatible avec la fonction de magistrat, notaire, huissier de justice, avocat, ministre du culte, un quelconque mandat électif ou un emploi rémunéré dans les services publics qu'il aura pour charge de contrôler. Il ne reçoit aucune instruction d'aucune autorité et ne peut être relevé de ses fonctions en raison d'actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions. Il est également soumis à l'obligation de secret professionnel visée à l'article 458 du Code pénal⁴⁰.

Introduction d'une demande et procédure

Toute personne intéressée peut introduire une réclamation auprès du médiateur, après s'être préalablement renseignée auprès de l'autorité administrative. Cette réclamation est⁴¹ :

- gratuite ;
- écrite ou orale ;
- relative à tout acte ou au fonctionnement des autorités administratives soumises à l'ordonnance médiateur.

Le Médiateur pourra toutefois refuser de traiter une réclamation lorsque⁴² :

- l'identité du réclamant est inconnue ;
- la réclamation se rapporte à des faits qui se sont produits plus de trois ans avant l'introduction de la réclamation ;
- le réclamant n'a manifestement accompli aucune démarche auprès de l'autorité administrative concernée pour obtenir satisfaction.

Le Médiateur devra refuser de traiter une réclamation lorsque⁴³ :

- la réclamation est manifestement non fondée ;
- la réclamation est essentiellement la même qu'une réclamation qu'il a déjà écartée et ne contient pas de faits nouveaux.

33. Art. 2, al. 1^{er}, 1^o.

34. Art. 2, al. 1^{er}, 1^o, f).

35. *Idem*.

36. Ordonnance du 5 juillet 2018 sur les modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale, art. 33. Voyez à ce sujet H. DASNOY, « ASBL communale : Une nouvelle gouvernance dans l'air du temps », *TUB*, n° 110, 2018, p. 6-7.

37. Selon l'article 32 de l'ordonnance du 5 juillet 2018 précitée, les activités des ASBL communales « consistent en l'exécution de tâches d'intérêt communal ».

38. Cette définition s'approche plutôt de la catégorie des ASBL communales « dont au moins 50 % du budget est couvert par subvention communale », qui doivent passer une « convention » avec la commune qui les finance (Ordonnance du 5 juillet 2018 précitée, art. 38). Se pose par ailleurs toujours la question de savoir si le financement indirect, par le biais de la mise à disposition de locaux ou de personnel, peut être pris en considération pour estimer si l'ASBL est financée à plus de 50 % par les pouvoirs locaux.

39. Décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 relatifs au médiateur bruxellois, art. 3.

40. Art. 17.

41. Art. 8.

42. Art. 9, al. 1^{er}.

43. Art. 9, al. 2.

Le Médiateur informe ensuite sans délai le réclamant de sa décision de traiter ou non la réclamation⁴⁴. Si la décision est positive, il en informe l'autorité administrative. Si la décision est négative, celle-ci est motivée.

Il peut adresser des questions aux agents ou services des autorités administratives, éventuellement avec un délai impératif de réponse⁴⁵. Dans ce cas, l'absence de réponse (dans les temps) peut entraîner la publicité des recommandations qui seront ensuite émises par le Médiateur. Il peut également venir faire des constatations sur place, se faire communiquer tous les documents et renseignements qu'il estime nécessaires et entendre toutes les personnes concernées, ainsi que se faire assister par des experts. Les personnes soumises au secret professionnel en sont délivrées dans le cadre de l'enquête du Médiateur.

L'enquête du Médiateur n'est pas interrompue ou suspendue par l'introduction d'un recours administratif ou juridictionnel, et ce afin de garantir la rapidité de la procédure⁴⁶. Le Médiateur tient le réclamant périodiquement informé de son enquête.

A la fin de son enquête, il s'efforce de concilier les points de vue du réclamant et de l'autorité administrative⁴⁷. Pour ce faire, il peut adresser toute recommandation qu'il estime utile à l'autorité administrative. Il en informe alors le Collège des Bourgmestre et Echevins ou le conseil d'administration concerné. Lorsqu'il formule une telle recommandation, le Médiateur indique le délai endéans lequel l'autorité administrative est invitée à la mettre en œuvre. A défaut de réponse dans les temps, l'autorité administrative doit justifier les raisons de son refus. Lorsqu'il rend son avis, il le notifie simultanément au réclamant et à l'autorité administrative concernée.

Le système de dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité

L'ordonnance Médiateur crée un système de dénonciation des atteintes suspectées à l'intégrité⁴⁸. Une atteinte suspectée à l'intégrité est une négligence grave, un abus ou une infraction, constitutive d'une menace ou qui porte préjudice à l'intérêt public, commise au sein d'une autorité administrative.

Le système comprend une composante interne et une composante externe.

Les modalités de fonctionnement de la composante interne seront fixées par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par arrêté du Collège Réuni de la COCOM ou du Collège de la COCOF, selon les cas.

La composante externe est constituée d'un point de contact au sein du service de médiation. Tout membre du personnel d'une autorité administrative peut y dénoncer par écrit, mail ou oralement, une atteinte suspectée à l'intégrité, s'il estime que :

- il n'a pas été suffisamment été donné suite à sa communication à son supérieur hiérarchique ;

- il sera, pour la seule raison de la publication ou dénonciation de l'irrégularité visée, soumis à une peine disciplinaire ou à une autre forme de sanction publique ou déguisée.

Les conditions de recevabilité d'une telle dénonciation seront précisées par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par arrêté du Collège Réuni de la COCOM ou du Collège de la COCOF, selon les cas.

CONCLUSION

Les deux ordonnances étudiées constituent ensemble un nouveau « paquet publicité », qui donne un coup d'accélérateur à la transparence de l'administration. L'ordonnance publicité centralise l'ensemble des dispositions et clarifie le champ d'application de celles-ci à l'ensemble des autorités administratives qui, ensemble, participent à la gestion de l'intérêt public au niveau local. La CADA ne se contente désormais plus de fournir un avis, mais devient un véritable acteur de la procédure, avec des pouvoirs d'enquête étendus et des décisions qui seront désormais véritablement contraignantes.

En pratique, les communes se verront plus souvent obligées de communiquer des documents administratifs et seront soumises à plus d'obligations de publicité. Cette réforme constitue donc un tour de vis supplémentaire en matière de publicité de l'administration. Mais, heureusement, ces nouvelles obligations se doublent de l'arrivée d'un nouvel acteur, qui aura pour but d'arrondir les angles et d'éviter les conflits : le Médiateur bruxellois. Le lecteur attentif aura d'ailleurs constaté que le recours au Médiateur peut permettre de mettre en pause la procédure, et de renouer le dialogue entre le citoyen et l'Administration sans devoir en arriver à des mesures plus contraignantes. Nul doute, dans ce cadre, que le Médiateur est appelé à devenir un acteur incontournable.

Certaines difficultés risquent toutefois de se présenter et de compliquer la tâche des autorités administratives. On songe notamment à l'usage inconsidéré que certains citoyens feront peut-être du recours à l'urgence pour abrégier le délai de réponse des autorités administratives à leurs demandes. Celles-ci devront être vigilantes et n'accepter de traiter dans l'urgence que les demandes qui le justifient, dans le respect des dispositions et des procédures fixées par l'ordonnance publicité. Il est également possible que certaines ASBL communales soient fort démunies face à des questions qui sortent du registre ordinaire de leurs activités. Les administrations communales devront veiller à les soutenir lorsque de telles difficultés se manifesteront. Nous faisons toutefois le pari que les avantages qu'offrent ce « paquet publicité » dépasseront la charge qu'il pourra parfois être, et contribueront à créer, partout dans les administrations locales, une culture positive et apaisée de la publicité. 

44. Art. 10.

45. Art. 11.

46. Art. 13.

47. Art. 14.

48. Art. 15.