

## LES ARCHIVES DU LÉGISLATEUR ET LE DROIT À L'INFORMATION EN BELGIQUE ET DANS LE MONDE

**David Modrzewski**

(Services législatifs de la Chambre  
des représentants de Belgique)

### I. Le droit à l'information

Depuis quelques années, un nombre croissant d'individus et d'organisations s'engagent dans un effort visant à obtenir une plus grande transparence de la part des autorités, en particulier du pouvoir exécutif, mais également des pouvoirs législatif et judiciaire. Il s'agit d'un mouvement global, qui défend un principe connu sous l'appellation de « droit à l'information », animé par la conviction que la promotion de ce principe contribue à rendre l'appareil étatique plus responsable. Selon les militants de cette cause, le droit à l'information constitue un droit de l'homme primordial, et indispensable à l'exercice d'autres droits<sup>1</sup>. Ainsi, l'accès du public à l'information lui permettrait, notamment, de s'impliquer davantage dans la vie sociale et politique des États<sup>2</sup>.

Afin de rendre conscients les citoyens de cette réalité, un groupe d'activistes provenant de différents pays s'est réuni en 2002 à Sofia, en Bulgarie, pour y fonder le réseau FOIA - *Freedom of Information Advocates* -, instaurant, par la même occasion, la « *International Right to Know Day* », soit la « Journée internationale de l'information », fixée le 28 septembre de chaque année<sup>3</sup>. Depuis lors, cette journée est célébrée dans une multitude de pays, événement parfois soutenu par des gouvernements occidentaux<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Toby Mendel, *Freedom of Information : A Comparative Legal Survey*, New Delhi, Unesco, 2003, <http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>. Tous les sites web mentionnés dans la présente communication ont été consultés le 9 septembre 2006, à l'exception du dernier.

<sup>2</sup> Guy Scoffoni, *Le droit à l'information administrative aux États-Unis – du modèle américain au système français de transparence*, Paris, Economica, 1992, 379 p.

<sup>3</sup> <http://www.foiadvocates.net> et [http://www.righttoknowday.net/index\\_eng.htm](http://www.righttoknowday.net/index_eng.htm).

<sup>4</sup> L'édition 2003 à Sofia, par exemple, a été financée par l'ambassade des Pays-Bas. Ceux-ci soutiennent la société civile à l'étranger par des projets de transformation sociale, appelés Matra/KAP, Maatschappelijke transformatie, Kleine ambassadeprojecten.

Aux États-Unis, la tradition est plus ancienne, car, depuis plusieurs décennies, une « *National Freedom of Information Day* » s’y tient tous les 16 mars. Ce jour-là correspond à la date de naissance de James Madison, le quatrième président américain et auteur de la Déclaration des droits (*Bill of Rights*), nom du texte qui désigne les dix premiers amendements à la Constitution des États-Unis. Le public américain considère l’homme d’État comme le père spirituel de la loi garantissant le droit à l’information et lui associe une citation souvent invoquée par des parlementaires ou des avocats, suivant laquelle » *Knowledge will forever govern ignorance. And a people who mean to be their own governors must arm themselves with the power which knowledge gives. A popular government without popular information or a means of acquiring it is but a prologue to a farce or a tragedy or perhaps both*<sup>1</sup>».

À l’heure actuelle, l’idée d’un droit à l’information connaît un tel soutien de par le monde, qu’à l’instar des États-Unis, pas moins de 65 pays se sont dotés d’une législation de type « *sunshine* », c’est-à-dire de lois sur la liberté d’accès à l’information, que l’on appelle également « d’ouverture » ou « optimistes<sup>2</sup> ». Parmi ces pays, on compte les grands États d’Amérique du Nord (Canada, États-Unis d’Amérique, Mexique), quelques petits pays d’Amérique du Sud (Panama, Équateur, Pérou, Colombie)<sup>3</sup>, toutes les nations d’Europe (à l’exception, toutefois, du Belarus et de la Russie), deux républiques africaines (l’Angola et l’Afrique du Sud), des États d’Asie comme l’Arménie, l’Inde et Israël, la Corée du Sud, Taiwan, le Japon, la Thaïlande, ou, dans le Pacifique, l’Australie et la Nouvelle-Zélande<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Michael Doyle, "Misquoting Madison", *Legal Affairs*, juillet-août 2002. Selon l’auteur, les historiens du droit américain ont démontré que l’observation ne concerne pas tant les droits des administrés face à leur gouvernement que l’instruction des écoliers, ce qui l’amène à se faire la réflexion que l’on devrait plutôt se souvenir de Madison comme le tribun de la loi sur l’enseignement primaire et secondaire, considérant que l’école publique est l’institution qui rend possible l’acquisition d’informations.

<sup>2</sup> Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Vocabulaire du Parlement, Bulletin de terminologie 240, 1998.

Voir <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Translation/vocparle.pdf>.

<sup>3</sup> L’histoire du droit à l’information en Colombie remonterait à 1888. Voir David Banisar et Stephen Lambie, *infra*.

<sup>4</sup> À la suite du coup d’État du 19 septembre 2006 en Thaïlande, des inquiétudes ont été émises par rapport au respect du droit à l’information dans ce pays. Aucun État membre de la Ligue Arabe ne possède de réglementation « *sunshine* » et parmi les membres de l’Organisation de la Conférence Islamique, le droit à l’information est

La notion de droit à l'information s'introduit aussi bien dans les systèmes juridiques des États, individuellement, qu'au niveau de la société des nations, collectivement. Citons, à cet égard, la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, un traité du 25 juin 1998, qui a été signé par une quarantaine d'États, essentiellement européens, ainsi que la Communauté européenne<sup>1</sup>.

Si la culture américaine contemporaine, telle qu'elle s'exprime à travers le droit ou la presse et les médias, a assurément constitué un des vecteurs puissants à répandre dans le monde les notions d'information et de droit à l'information - la *Freedom of Information Act* date du 4 juillet 1966 et remplace une première loi sur la publicité de 1946, c'est pourtant la Suède, qui, historiquement, a fait œuvre de pionnier en la matière<sup>2</sup>. En effet, la première loi instaurant le droit à l'information est une loi sur la liberté de la presse, approuvée par le Riksdag en 1766. De l'avis des historiens du droit suédois, la loi sur la liberté de la presse et le principe d'accessibilité publique aux documents représentent les contributions les plus significatives à l'histoire du droit en Europe de la part du législateur suédois, bien malgré lui d'ailleurs, car elles ne procèderaient aucunement d'une réflexion profonde de philosophie du droit. Quel est le sens de cette primeur scandinave ? En résumé, la liberté de la presse et l'accès public à l'information accordaient, du moins théoriquement, et selon une interprétation téléologique des textes, le droit aux sujets suédois

---

reconnu en Ouganda, en Turquie et au Pakistan, encore que, dans ce dernier État, la situation paraît assez délicate. L'énumération n'est pas exhaustive. Voir David Banisar, *Freedom of Information Around the World 2006 – A Global Survey of Access to Government Records Laws (Draft Copy)*, 2006.

< [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf) >

<sup>1</sup> Voir <http://ec.europa.eu/environment/aarhus>

et : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

<sup>2</sup> Certains auteurs, toutefois, considèrent que la Chine possédait, déjà sous la dynastie des Tang, au septième siècle de notre ère, les bases permettant le développement d'une culture de transparence. Anders Chydenius, un philosophe finlandais des Lumières qui devint député au Parlement suédois, argumentait en faveur de réformes démocratiques dans son pays et affirmait, dans ses pamphlets, que la Chine était un exemple en matière de liberté de la presse. Voir Stephen Lamb, "Freedom of Information, a Finnish clergyman's gift to democracy", *Freedom of Information Review*, n° 97, février 2002, p. 2-8.

de consulter les documents officiels détenus par les organes administratifs, le pouvoir judiciaire, et le Parlement<sup>1</sup>.

Ayant bien résisté à l'épreuve du temps, ce droit est, depuis 1949, garanti par la Constitution suédoise, et de manière fort libérale, du reste. Non seulement le requérant ne doit pas faire valoir d'intérêt pour appuyer sa demande, même la citoyenneté suédoise n'est pas exigée. La Finlande, le Danemark et la Norvège furent (outre les États-Unis) également parmi les premiers pays à s'inspirer de l'Offentlighetsgrundsatsen, car les documents officiels y sont soumis à la règle de la publicité depuis des lois votées, respectivement, le 9 février 1951, le 10 juin 1970 et le 19 juin 1970<sup>2</sup>.

Comment faut-il comprendre le « droit à l'information », ou, selon la terminologie suédoise, « l'accès du citoyen aux documents officiels », élément cadrant dans un principe d'ouverture plus vaste, que les Suédois nomment l'« *offentlighetsprincipen* » ? Longtemps, l'appareil étatique des États a été dominé par la règle du secret, dont le caractère est assez antithétique aux conceptions modernes de la démocratie participative, qui requiert au contraire un niveau de publicité et de transparence minimales, sans quoi celle-ci ne serait que fiction. Présente dans l'Ancien Régime, la règle du secret a survécu à la Révolution française, si bien qu'elle a encore régi une bonne partie du vingtième siècle. L'expérience de la Seconde Guerre mondiale, le développement de l'État-Providence et l'intervention croissante de

---

<sup>1</sup> Rolf Nygren, "The Citizen's Access to Official Records – A Significant Principle in Swedish Constitutional Life Since 1766" dans *Die Zugänglichkeit von Parlamentsakten und die Audiovisuellen Materialien in Parlaments- und Parteiarchiven : Tagung der Sektion der Archive und Archivare der Parlamente und politischen Parteien in Internationalen Archivrat, Stockholm, 4.-6. September 1998* (*Access to Parliamentary Records and Audio-Visual Materials in archives of Parliaments and Political Parties*), Günter Buchstab (éd.), Sankt Augustin, Academia Verlag, 1998, p. 14-29 ; Bertil Wernberg, *ibid.*, p. 30-35. Également Gustaf Petren, "Access to Government-Held Information in Sweden" dans *Public Access to Government-Held Information*, Norman S. Marsh (éd.), Londres, Stevens & Sons Limited, 1987, p. 35-54.

<sup>2</sup> Pour la Finlande, voir le chapitre 2, section 12, de la Constitution, garantissant la liberté d'expression et le droit à l'information, ainsi que la loi sur la publicité des documents officiels (81/1951), <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1951/19510083> ; pour le Danemark, voir la loi n° 572 du 19 décembre 1985, appelée « Offentlighedsloven », qui remplace la loi n° 280 du 10 juin 1970, <http://www.vissenbjergkommune.dk/postli/offlov.htm> ; pour la Norvège, voir la loi n° 69 du 19 juin 1970, appelée « Offentlighetsloven ». <http://www.ub.uio.no/cgi-bin/ujur/ulov/sok.cgi?type=LOV>.

l'administration dans la vie des citoyens, et, plus récemment, la masse d'informations disponibles suite à la révolution technologique au niveau des réseaux informatiques comme Internet, ont modifié le regard sur les rapports qu'entretiennent les autorités avec les administrés, en faveur d'un dialogue plus équilibré, censé remplacer la méfiance des sujets vis-à-vis du Pouvoir par la confiance<sup>1</sup>.

Le cas de la Suède est intéressant, en ce que son histoire s'inscrit en dehors de l'évolution européenne générale. S'il est vrai qu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les philosophes des Lumières réclamaient la liberté de la presse, aucun pays en Europe ne l'avait inscrite dans son droit positif. Lorsque la Suède a procédé à l'acte en 1766, elle a posé les bases du droit à l'information existant. La relation étroite entre la liberté de la presse et le droit à l'information n'est nullement surprenante, si l'on réalise que la liberté de la presse, protégée par la loi, s'accompagne du droit d'imprimer des documents officiels en possession de l'administration, lequel droit implique, nécessairement, un accès à ceux-ci, de la part des journalistes, mais aussi du public. La règle de la transparence s'est imposée en Suède à une époque où le secret l'emportait partout dans le monde.

La loi sur la liberté de la presse de 1766 interdit aux fonctionnaires suédois de refuser l'accès aux documents officiels, ou d'en empêcher la publication par voie de presse, sous prétexte que le requérant ne pouvait ou ne voulait divulguer l'usage qu'il ferait des informations que contenaient ces pièces. L'accès s'appliquait à tous les secteurs de la vie publique et n'épargnait pas les archives du Conseil du Roi ou du Parlement suédois. Il convient, toutefois, de noter que la liberté n'était pas absolue, puisqu'il n'était pas permis, par exemple, de critiquer l'Église évangélique luthérienne, de mettre en cause la Constitution, de déshonorer le Roi, ou de jeter le discrédit sur le Parlement. Aussi l'application de la loi a-t-elle rencontré, subséquemment, quelques hésitations. À la suite du coup d'État mené par le roi Gustave III en 1772, la Constitution de « l'Ère de la Liberté » fut déclarée nulle. La liberté de la presse, et son corollaire, le droit à l'information, furent *ipso facto* compromis, en raison de

---

<sup>1</sup> Avant la fin même de la Seconde Guerre mondiale, le droit à l'information fut soutenu par la Société américaine des éditeurs de journaux, laquelle considérait que la promotion de la paix dans le monde passait par une circulation transfrontalière de l'information. Herbert Brucker, *Communication Is Power : Unchanging Values in a Changing Journalism*, New York, Oxford University Press, 1973.

l'incertitude entourant la qualité de ces droits. S'agissait-il de droits constitutionnels, ou de simples lois, la question fut débattue.

De nos jours, la loi sur la liberté de la presse constitue l'une des quatre lois fondamentales formant la Constitution suédoise. Les articles premier et second du chapitre 2 de la loi énoncent les règles de base<sup>1</sup>.

L'article un dispose que chaque citoyen suédois est investi du droit de libre accès aux documents officiels, afin de promouvoir le libre échange des opinions et la disponibilité d'une information complète. En réalité, ce droit est interprété de manière extensive et est également reconnu aux étrangers. D'autre part, ce droit est restreint, en ce que le caractère officiel du document est requis comme condition de consultation. La loi n'explicite pas ce qu'il faut entendre par les termes « documents officiels », l'article 3 affirmant qu'est officiel le document détenu par une autorité publique, sans définir celle-ci plus avant.

L'article deux prévoit les exceptions, autrement dit, ce qui est secret. L'accès peut être limité, notamment si la sécurité de l'État ou les relations avec un État tiers, ou une organisation internationale, l'exigent. D'autres restrictions envisagées se rapportent à la politique économique ou financière du royaume, aux activités de contrôle et d'inspection par les pouvoirs publics, au souci de prévention ou de poursuite du crime, à l'intérêt économique du pays, à la protection de la vie privée, ou la préservation des animaux et des végétaux. Néanmoins, dans certaines circonstances non spécifiées, le Parlement ou le Gouvernement peuvent décider d'accorder l'accès. Par ailleurs, l'article 2 de la loi sur la liberté de la presse a été complété par une loi ordinaire de 1980 sur le secret des documents, qui règle le secret des autorités publiques<sup>2</sup>. Cette loi est cependant subordonnée à la loi sur la liberté de la presse, attendu que dans la hiérarchie des normes, c'est la Constitution qui, de toute évidence, chapeaute l'édifice juridique.

De manière surprenante, l'article 5 de la loi sur la liberté de la presse - de même que la loi sur le secret - dispose que le Riksdag est considéré comme une autorité publique, mais au regard du chapitre 2 de cette loi uniquement. Il en résulte que le travail effectué par le

---

<sup>1</sup> [http://www.riksdagen.se/templates/R\\_PageExtended\\_6332.aspx](http://www.riksdagen.se/templates/R_PageExtended_6332.aspx).

<sup>2</sup> Loi sur le secret ou "Sekretesslag" (1980 :100). Voir la brochure du Ministère de la Justice suédois, *Public Access to Information and Secrecy with Swedish Authorities*, Stockholm, Edita Stockholm, 2004 (<http://www.regeringen.se/content/1/c6/03/68/27/b9447d55.pdf>).

législateur *sensu largo* tombe sous le coup de la loi. Tout le courrier émanant du public ou d'organisations quelconques, les notes de fonctionnaires contenant des informations, les enregistrements des débats ou des auditions réalisés au cours du processus législatif sont ainsi considérés comme des documents officiels, encore qu'ils soient rarement conservés indéfiniment, ou qualifiés secret, dans leur intégralité<sup>1</sup>.

Au sein du Parlement suédois, 16 commissions - 17, si l'on inclut la Commission des Affaires européennes - se répartissent les responsabilités liées à l'activité parlementaire, dont la très importante Commission de la Constitution. Il lui incombe, pour des raisons historiques, de contrôler le Gouvernement et l'exercice des fonctions ministérielles. Lorsqu'un *député* estime qu'un ministre s'acquitte mal du mandat qui lui est confié, il peut le signaler à la Commission de la Constitution. Il n'est pas exclu que celle-ci effectue un contrôle sur des documents secrets ; que l'on songe aux exportations d'armes, marché aussi lucratif que sensible dans maints pays. Au cas où un *citoyen* lui adresse une requête formulant une demande d'accès aux documents, il appartient à cette commission de décider, souverainement, si l'information est accessible, ou si elle demeure secrète. Par contre, il existe un droit de recours auprès du Regeringsrätten, soit la Cour administrative suprême de Suède, le Conseil d'État, littéralement le Conseil du Gouvernement, en cas de refus de la part du responsable de l'administration du Parlement, suite à une demande de consulter des archives parlementaires en tout autre domaine, ou encore à propos de documents relatifs aux échanges entre les députés et l'administration du Riksdag. La Cour possède un pouvoir de pleine juridiction en ces matières.

L'*offentlighetsprincipen*, ou le principe d'ouverture, paraît si fortement ancré en droit suédois, qu'un citoyen pourrait se rendre au Bureau du Premier ministre pour y lire sa correspondance, ou vérifier les factures de restaurant payées avec les deniers publics<sup>2</sup>. L'application du principe est exceptionnellement large aussi, puisque le législateur lui-même y est soumis, au même titre que les autorités administratives, chose rarissime. Une étude de droit comparé révèle que, hormis la Suède, quelques pays seulement ont exposé le pouvoir législatif au droit à l'information. Nous en relevons trois.

---

<sup>1</sup> Rolf Nygren, *op. cit.*

<sup>2</sup> Voir Rolf Nygren, *op. cit.*

En Israël, la Knesset a voté une loi le 19 mai 1998 - entrée en vigueur le 31 mai de l'année suivante - reconnaissant le droit d'accès à l'information en possession des autorités publiques à tout citoyen et à tout résident de l'État d'Israël<sup>1</sup>. Aux termes de la loi israélienne, la Parlement est une autorité publique et, comme en Suède, la loi prévoit un nombre d'exceptions au principe d'accès à l'information, notamment lorsque la divulgation de ces informations est susceptible de nuire à la sécurité de l'État, aux relations avec l'étranger, à la sécurité publique, à la sécurité d'un individu, à son bien-être, ou à sa vie privée. Notons que la loi israélienne peut également être invoquée par des non-citoyens ou des non-résidents, pourvu qu'ils s'appuient sur des droits qu'ils détiennent en Israël. Le Parlement israélien conserve ses propres archives, tels les documents relatifs au processus législatif, ou, ceux qui sont indispensables à son fonctionnement quotidien, tandis que d'autres pièces sont transférées aux Archives de l'État, qui ont un régime distinct<sup>2</sup>.

Au Royaume-Uni, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, toute personne a le droit, en vertu de la *Freedom of Information Act 2000*, de se renseigner auprès des autorités publiques si celles-ci détiennent une information, telle qu'elle est décrite dans la demande du requérant, et, en principe, d'obtenir une communication écrite de cette information<sup>3</sup>. La *schedule 1* précise que la Chambre des Communes et la Chambre des Lords sont des autorités publiques, et donc soumises à la loi, de même que la Northern Ireland Assembly et la National Assembly for Wales. La FOIA 2000 prévoit, *grosso modo*, deux types d'exemptions. Les « absolute exemptions », d'une part, interdisent de dévoiler certaines informations personnelles, des informations relatives aux services de sécurité ou émanant de ceux-ci, ou des informations protégées par la loi. Les « qualified exemptions », d'autre part, doivent résister au « public interest test », qui permet de retenir l'information si l'intérêt de connaître l'information est insuffisant par rapport à l'intérêt de ne pas la connaître. Globalement, les facteurs que la loi prend en compte se situent, notamment, par rapport aux intérêts nationaux de sécurité ou dans la sphère des

---

<sup>1</sup> Pour la version originale, voir : [http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/freedom\\_info.htm#fn1](http://www.knesset.gov.il/laws/special/heb/freedom_info.htm#fn1)

Pour une traduction en anglais :

[http://www.police.gov.il/english/Information\\_Services/Law/xx\\_5759\\_1998.asp](http://www.police.gov.il/english/Information_Services/Law/xx_5759_1998.asp).

<sup>2</sup> Lettres du 6 septembre et du 15 octobre 2006 de Madame Rivka Markus, Directeur des Archives de la Knesset.

<sup>3</sup> <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm>.



relations internationales, la vie privée, le caractère confidentiel des informations. Un coût financier trop élevé pour l'administration sollicitée de produire l'information désirée peut également motiver un refus. Les archives parlementaires sont conservées à la *House of Lords Record Office*, et ne sont pas soumises à un régime particulier quant aux délais de communication.

En Suisse, l'Assemblée fédérale de la Confédération a approuvé en décembre 2004 la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration<sup>1</sup>. Cette loi, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006, vise également les Services du Parlement - c'est-à-dire l'administration du Parlement, et non le Parlement en tant que législateur - et confère à toute personne le droit « de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités », mais énumère aussi les exceptions qui s'y opposent. L'accès à un document pourra être refusé lorsqu'il « a. est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire ; b. entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs ; c. risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ; d. risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales ; e. risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre cantons ; f. risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse ; g. peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ; h. peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret. 2. Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant ». Les archives parlementaires sont transférées aux Archives fédérales suisses, et leur statut est organisé par la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.admin.ch/ch/f/rs/1/152.3.fr.pdf>.

<sup>2</sup> [http://www.admin.ch/ch/f/rs/c152\\_1.html](http://www.admin.ch/ch/f/rs/c152_1.html). Un délai de protection de 30 ans doit généralement être observé, mais les documents consultables par le public avant d'être versés aux Archives fédérales le restent par la suite (Voyez l'article 9 de la Loi fédérale sur l'archivage, du 26 juin 1998). Nous remercions Madame Céline Terry des Archives fédérales suisses pour ces précisions.

En conclusion de cette première partie, nous pouvons affirmer que, dans un tiers des États du monde seulement, le droit à l'information est inscrit dans la loi, et qu'une petite minorité de parlements, seulement, sont visés par ce droit. Il ne faut pas perdre de vue, cependant, que l'accès à l'information peut être réalisé autrement que par la loi, au sens formel du terme.

Ajoutons qu'au niveau supranational, l'article 255 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que les citoyens et les résidents de l'Union européenne ont un droit d'accès aux documents internes du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, droit susceptible d'être limité par l'intérêt public ou privé<sup>1</sup>. Le droit communautaire de l'Union européenne comprend également un règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>2</sup>. L'article 4 énumère les exceptions, permettant aux institutions de refuser l'accès à un document. Elles ont trait, entre autres, à la sécurité publique (la défense et les affaires militaires, les relations internationales), la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre, à la vie privée et l'intégrité de l'individu, ou aux intérêts commerciaux.

---

<sup>1</sup> Version consolidée du traité instituant la la Communauté européenne. *Journal officiel* n° C 325 du 24 décembre 2002. [http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/C\\_2002325FR.003301.html](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/C_2002325FR.003301.html).

<sup>2</sup> Règlement n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001. Ce règlement est fort instructif dans ses « considérants », où il est spécifié que « [l]a transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »  
Voir [http://ec.europa.eu/transparency/access\\_documents/docs/1049FR.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/docs/1049FR.pdf).

## II. Les archives du législateur en Belgique<sup>1</sup>

La Belgique n'est pas restée à l'écart de cette évolution internationale marquant une plus grande transparence de l'appareil étatique. En 1993, notre Constituant a inséré un article 24<sup>ter</sup> dans la charte fondamentale, devenu l'article 32 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, selon lequel « chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie », exceptés les cas et conditions fixés auxquels cet article renvoie<sup>2</sup>. Le terme « document administratif » couvre toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités administratives disposent. La loi belge ne définit pas clairement ce qu'il faut entendre par « autorité administrative », aussi la notion fait-elle l'objet d'une jurisprudence abondante, en évolution perpétuelle, et parfois malaisée à cerner<sup>3</sup>. En revanche, les juristes belges sont d'avis que les assemblées législatives ne peuvent être considérées comme des autorités administratives, même si elles sont susceptibles de poser des actes administratifs, contre lesquels le législateur a d'ailleurs ouvert un recours auprès du Conseil d'Etat. Par conséquent, l'article 32 de la Constitution ne concerne guère le législateur, pas davantage que la loi fédérale du 11 avril 1994 sur la publicité de l'administration, qui la met en œuvre<sup>4</sup>. Une loi du 24 juin 1955 organisant certains aspects de la gestion des archives produits dans le Royaume n'intéresse pas, elle non plus, les archives du législateur<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Lorsque nous utilisons le mot « archives », nous entendons « l'ensemble des documents de toute nature, produits ou reçus par une personne physique ou morale, par un organisme public ou privé, résultat de son activité, organisé en conséquence de celle-ci et conservés en vue d'une utilisation éventuelle ». Voir R. Petit, D. Van Overstraeten, H. Coppens, J. Nazet, *Terminologie archivistique en usage aux Archives de l'État en Belgique*, Bruxelles, Archives générales du Royaume, 1994, p. 22-23. La définition est proche de celle que propose le Conseil International des Archives. Par la notion de « législateur », nous comprenons l'institution dont la compétence essentielle, mais non exclusive, est de faire des lois.

<sup>2</sup> Claire Doyen-Biver, « La législation sur l'accès aux documents administratifs. Aperçu de ses applications » dans *Transparence et droit à l'information*, Éditions de la formation permanente CUP Université de Liège, vol. 55, mai 2002, p. 5-83.

<sup>3</sup> Michel Leroy, *Contentieux administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

<sup>4</sup> Voir Claire Doyen-Biver, *op. cit.*

<sup>5</sup> Le principe selon lequel le secret est la règle et la communication l'exception a été renversé lors de la modification de la Constitution. Cela étant, la loi sur les Archives de 1955 n'est pas soumise à la loi relative à la publicité de l'administration. Voir F. Schram, "Archief en openbaarheid van bestuur: een verkenning" dans

En réalité, le sort des archives parlementaires est – indirectement – réglé par l'article 60 de la Constitution, en vertu duquel « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». En d'autres termes, chaque assemblée parlementaire dispose d'une autonomie totale et décide elle-même, conformément aux dispositions qu'elle consacre aux archives dans son règlement et suivant son organisation interne, dans quelle mesure elle offre l'accès aux archives, en tenant compte, toutefois, de la législation relative à la protection de la vie privée<sup>1</sup>.

Ainsi donc, la Chambre des représentants, le Sénat de Belgique, le Parlement flamand, le Parlement wallon, le Parlement bruxellois, le Parlement de la Communauté française de Belgique, le Parlement de la Communauté germanophone, l'Assemblée de la Commission Communautaire française (également appelé « Parlement francophone bruxellois »), l'Assemblée de la Commission Communautaire flamande, ainsi que l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune déterminent, chacun pour ce qui le concerne, la manière de gérer les archives de l'institution.

Cela s'explique par un processus politique de plusieurs décennies, au cours duquel la Belgique a modifié progressivement, mais de manière profonde, la Constitution qu'elle s'était donnée en 1831. Transformant peu à peu le paysage institutionnel à partir des années quatre-vingts, le Royaume est passé d'un système d'administration jacobin à une conception étatique fédérale *sui generis*, comprenant des entités fédérées, nommées « communautés » et « régions ». Chacune d'elles est dotée d'une assemblée législative, ou d'un Parlement, compétent pour régir les matières qui lui ont été dévolues, sur pied d'égalité avec le Parlement fédéral belge, car il n'existe aucune hiérarchie entre les deux Chambres du Parlement, à savoir, la Chambre des représentants et le Sénat de Belgique, et les assemblées communautaires ou régionales, ou entre les normes que ces assemblées édictent<sup>2</sup>. Afin de veiller au respect des règles de

---

*De archivaris, de wet en de rechtbank*, Dirk Heirbout (éd.), *Bruges*, la charte, 2003, p. 12.

<sup>1</sup> V. Laureys, "Het Belgisch Parlement en de wetgevende vergaderingen uit de "Franse" en Hollandse tijd", dans *Bronnen voor de studie van het hedendaagse België 19e-20e eeuw*, P. Van den Eeckhout et G. Vanthemsche (éd.), Bruxelles, VUB-Press, 1999, p. 251-269.

<sup>2</sup> Rolandé Depoortere, « Les archives en Belgique : une réalité éclatée », *Archives*, volume 34, numéros 1 et 2, 2002-2003, pp. 101-116 et Pierre Despiegeler,

répartition des compétences entre les nombreux législateurs, une Cour d'arbitrage fut mise en place, dont le rôle s'apparente à celui d'une cour constitutionnelle dans d'autres États fédéraux.

Les Archives de l'État, ainsi que la Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek-, Archief- en Documentatiewezenen (VVBAD), une asbl flamande pour la gestion des bibliothèques, des archives et de la documentation, estime que la loi de 1955 ne répond plus aux exigences de notre temps<sup>1</sup>. Son groupe de travail « Wetgeving en Beleid », qui regroupe les archivistes de plusieurs assemblées parlementaires du Royaume, s'efforce de mettre à l'agenda politique l'idée d'une nouvelle loi fédérale sur les archives. Dans une déclaration de mai 2004, la VVBAD-WWB plaide en faveur d'une législation qui ciblerait, spécialement, les archives du législateur<sup>2</sup>.

L'on observera, à ce propos, que la simple existence d'une législation détaillée de type « *sunshine* » ne rend pas les documents, ou les documents d'archives, accessibles. Premièrement, nous avons vu que seul un nombre insignifiant de pays dans le monde offrent aux citoyens un droit d'information, garanti par la loi, relatif aux documents du *législateur* (Suède, Israël, Royaume-Uni, Suisse, ...). Deuxièmement, nous avons constaté que même lorsque ce droit existe, le législateur prévoit des exceptions prohibant la communication des informations (pour des raisons de sécurité, des motifs économiques, des questions touchant à la vie privée, ...). Troisièmement, même en présence d'une législation élaborée et parfaitement contraignante, en pratique, il y a souvent loin de la coupe aux lèvres. Le public ne connaît pas toujours le droit à l'information, même en Suède, la « patrie » de la transparence. Aussi a-t-on constaté que certaines institutions s'y soustraient parfois à leurs obligations par des stratagèmes, ou, par ignorance ou négligence. *Quid leges sine moribus*, disait Horace.

---

« Les archives de la Région wallonne », *Archives*, volume 35, numéros 3 et 4, 200-2004, p. 57-60.

<sup>1</sup> La Région wallonne a d'ailleurs légiféré dans le domaine, réduisant le champ d'application de la loi de 1955. Décret du 6 décembre 2001 relatif aux archives publiques, *Mon. B.*, 20 décembre 2001.

<sup>2</sup> WWB : Werkgroep Wetgeving en Beleid (Groupe de travail VVBAD - WWB « Législation des archives »). <http://www.vvbad.be>. "Standpunt : Voor een nieuwe federale archiefwet. Actualisering van het VVBAD-standpunt, mei 2004".

## Conclusion

Le droit à l'information ne serait-il, alors, qu'une chimère ? Certainement pas. En démocratie, les Parlements fournissent un effort de pédagogie considérable auprès des citoyens et tentent d'intéresser le public par différents moyens<sup>1</sup>, spontanément et de manière naturelle. Ils organisent des visites guidées en leur sein, mais éditent et diffusent, aussi, une myriade de documents. Les agendas des réunions sont publics, les comptes rendus des débats parlementaires sont consultables dans les bibliothèques sur support papier, et mis en ligne électroniquement au bénéfice du citoyen, les lois sont publiées, l'on peut assister aux séances plénières, soit physiquement, soit par Internet, parfois la télévision ; les échanges en commission sont également accessibles. À vrai dire, peu d'institutions offrent un degré de transparence comparable à celui des Parlements. Le secteur privé, à titre de comparaison, est davantage préservé des regards du public, alors que son emprise sur la vie des individus n'est pas forcément moindre que celle des autorités.

---

<sup>1</sup> Citons, pour renvoyer à un exemple de l'actualité récente en Belgique, cette émission de télévision controversée à laquelle participèrent des parlementaires de différentes assemblées, au cours de laquelle un présentateur connu annonça, en direct, la fin du pays dans un journal d'information fictif. RTBF, *Tout ça (ne nous rendra pas la Belgique)*, émission du 13 décembre 2006. Pour la version intégrale de l'émission, voir le site de la VRT, consulté le 22 décembre 2006.

[http://www.vrtnieuws.net/nieuwsnet\\_master/versie2/mediatheek/video-061214RTBF/index.shtml](http://www.vrtnieuws.net/nieuwsnet_master/versie2/mediatheek/video-061214RTBF/index.shtml).