



Commission d'accès aux et de
réutilisation des documents
administratifs

Section publicité de l'administration

12 octobre 2009

AVIS n° 2009-65

Sur la question de savoir si la Commission spéciale
oeuvres d'art est une autorité administrative et relève
par conséquent du domaine d'application de la loi du
11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

(CADA/2009/52)

1. Un récapitulatif

Dans son courrier du 7 juillet 2009, la Commission spéciale oeuvres d'art demande à la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, ci-après dénommée la Commission, si elle relève du domaine d'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

Si tel est le cas, elle demande à la Commission de donner un avis sur une question concrète.

2. La recevabilité de la demande d'avis

La Commission constate que la première question, à savoir si la Commission spéciale oeuvres d'art est une autorité administrative et relève de ce fait du domaine d'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, est étroitement liée à la question relative à la recevabilité. L'article 8, §3, de la loi du 11 avril 1994 stipule que la Commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale.

Indépendamment du fait que la Commission spéciale oeuvres d'art est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la Commission estime qu'elle ne peut pas donner suite à la demande d'avis dans une affaire concrète sur la base de l'article 8, §3, de la loi du 11 avril 1994. La Commission ne peut se prononcer sur des cas concrets que dans le cadre d'un recours administratif qui est pendant devant la Commission sur la base de l'article 8, §2, de la loi du 11 avril 1994.

3. Le bien-fondé de la demande d'avis

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration s'applique:

- a) aux autorités administratives fédérales;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

La loi définit une autorité administrative comme "une autorité administrative visée à l'article 14 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat".

La Commission estime qu'elle doit répondre par l'affirmative à la question de savoir si la Commission spéciale oeuvres d'art est une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'interprétation de la notion "d'autorité administrative" a fait l'objet d'une jurisprudence très étendue tant du Conseil d'Etat, de la Cours de Cassation que de la Cour constitutionnelle. En principe, dans l'état actuel de la jurisprudence, on parle d'autorité administrative lorsque l'organisme en question a la possibilité de prendre des décisions qui lient unilatéralement des tiers.

L'article 83-3 du Code des Droits de succession stipule ce qui suit: *"Tout héritier, légataire ou donataire peut, s'il a sur le plan civil la capacité requise à cet effet, demander d'acquitter tout ou partie des droits, exigibles du chef d'une succession, au moyen de la dation en paiement d'oeuvres d'art, qui, sur avis conforme de la commission spéciale visée à l'article 83-4, sont reconnues par me Ministre des Finances comme appartenant au patrimoine culturel mobilier du pays ou comme ayant une renommée internationale"*.

Sur la base de l'article 83-3 de ce Code, la Commission spéciale oeuvres d'art visée à l'article 83-4 a pour mission de donner au Ministre des Finances un avis contraignant sur:

- 1° la question de savoir si les oeuvres d'art offertes en paiement appartiennent au patrimoine culturel mobilier du pays ou sont de renommée internationale;
- 2° la recevabilité de l'offre de dation en paiement;
- 3° la valeur en argent des oeuvres d'art offertes.

La Commission constate que la Commission spéciale oeuvres d'art ne prend aucune décision contraignante mais formule bien des avis contraignants. Le Conseil d'Etat a toutefois estimé que dans certains cas, des actes préparatoires peuvent être supposés faire l'objet d'un recours en annulation lorsqu'il s'agit d'avis contraignants (à savoir conformes), c'est-à-dire des avis qui sont de telle nature qu'ils restreignent

considérablement une autorité administrative lors de la prise d'une décision contraignante. Dans la mesure où la Commission spéciale oeuvres d'art visée à l'article 83-4 du Code des Droits de succession refuse l'avis conforme requis, la personne ayant introduit une requête telle que visée à l'article 83/3 peut immédiatement contester ce refus devant le Conseil d'Etat.

La Commission constate par ailleurs que la Commission spéciale oeuvres d'art a la caractéristique d'un service public organique traditionnel et présente l'univocité caractéristique qui lui est propre. Sur cette base, elle estime que le droit d'accès ne se limite dès lors pas aux documents qui portent sur des avis contre lesquels un recours peut être introduit devant le Conseil d'Etat mais sur tous les documents dont dispose la Commission spéciale oeuvres d'art.

Cette fonction de service public organique ressort également de la composition de la Commission spéciale oeuvres d'art. Cette commission spéciale est en effet composée de:

- 1° trois fonctionnaires du Ministère des Finances;
- 2° trois membres présentés par les gouvernements de communautés;
- 3° quatre membres, représentant respectivement les Musées royaux des beaux-arts de Belgique, les Musées royaux d'art et d'histoire, l'Institut royal des sciences naturelles de Belgique et le Musée royal de l'Afrique centrale, proposés par le Conseil scientifique de chacune de ces quatre institutions scientifiques.

Les membres de la commission spéciale sont nommés par le Ministre des Finances.

Le Ministre des Finances détermine le mode d'organisation et de fonctionnement de la Commission.

Bruxelles, le 12 octobre 2009.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président