

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 9 décembre 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 9 december 1986 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Openbaar Ambt verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "betreffende de inzage, de mededeling en de openbaarheid van bepaalde administratieve stukken", heeft op 21 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

1. La proposition soumise à l'examen du Conseil d'Etat vise d'une part à consacrer le droit pour tout administré d'avoir accès aux documents administratifs qui contiennent des informations relatives à sa personne et à ses biens, soit par le biais d'une consultation, soit par la voie d'une communication ou d'une copie du document. Cette règle souffre toutefois des exceptions (article 4 de la proposition) que l'administration ne peut soulever à l'encontre de l'administré que par voie d'une décision motivée (article 5 de la proposition).

La proposition prévoit d'autre part que "les documents, tels que directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, qui contiennent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, doivent faire l'objet d'une publicité régulière" (article 6), selon des modalités d'application arrêtées par le Roi (article 9).

L'auteur de la proposition a en outre jugé utile de préciser que : "Les articles des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat relatifs aux recours en annulation sont applicables aux contestations pouvant résulter de l'application de la présente loi" (article 7).

Enfin, la proposition règle le problème de l'interaction entre le régime général qu'elle institue et les régimes particuliers existants (article 8).

.../...

2. Le champ d'application des dispositions de la proposition est notamment circonscrit par les définitions qu'elle donne, en son article 1er, des notions d'"autorité administrative" (qui vise également les administrations des Régions et des Communautés et tout organisme public qui dépend de celles-ci), d'"administré" (qui comprend toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives) et de "document administratif" (1).

Ainsi, se trouve à nouveau posée la question de savoir si le législateur national peut, par une loi ordinaire, imposer aux autorités administratives communautaires ou régionales l'obligation d'observer certaines règles dans l'exercice d'une mission déterminée dès lors que le soin de régler ou d'organiser cette mission relève d'une matière qui a été attribuée, selon le cas, aux Communautés ou aux Régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

3. Le Conseil d'Etat a été invité par le Ministre de l'Intérieur à réexaminer, à l'occasion de la présente proposition de loi, cette importante question qui avait déjà fait précédemment l'objet de plusieurs avis.

.../...

(1) Observons qu'en ce qui concerne "l'accès à l'initiative de l'administré", seuls sont visés les documents qui l'intéressent personnellement (article 2), tandis qu'en ce qui concerne "l'accès à l'initiative des autorités administratives", le champ d'application de la proposition est défini de manière beaucoup plus large (article 6).

a) Dans son avis L. 15.848 donné le 15 février 1984 sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (1), la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé qu'une telle réglementation pouvait être "regardée comme précisant un droit fondamental" et que, pour ce motif, elle était manifestement demeurée de la compétence du législateur national et avait donc vocation à recevoir une "application générale, quelle que soit l'administration qui prend la décision". Toutefois, le Conseil d'Etat ajoutait que cette compétence nationale n'enlevait rien à la possibilité pour les Communautés et les Régions d'établir, à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif, dans une matière qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions dont il est ici question ou qui tendent à "affiner" celles-ci.

b) Dans ses avis L. 16.054 donné le 31 octobre 1984 sur une proposition de loi "visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration" (déposée par MM. COLLA et csts) (2) et L. 16.055 donné le 31 octobre 1984 sur une proposition de loi "portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration" (déposée par MM. ANCIAUX et csts) (3), le Conseil d'Etat a nuancé sa position par l'exposé d'une deuxième thèse selon laquelle

.../...

(1) Doc. parl., Sénat, 1981-1982, n° 33/2 du 20 mars 1984.

(2) Doc. parl., Chambre, 1984-1985, n° 733/2 du 17 décembre 1984.

(3) Doc. parl., Chambre, 1981-1982, n° 109/2 du 17 décembre 1984.

la loi ordinaire ne pourrait, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, s'immiscer dans l'exercice, par les Régions et les Communautés, des compétences qui leur appartiennent. Sans trancher cependant le problème de manière définitive, le Conseil d'Etat s'en remettait alors à l'intention du législateur, soit que celui-ci considère les règles en question comme "l'affirmation et la mise en oeuvre générale et autonome d'un droit fondamental qui n'admet pas de différenciation selon qu'il concerne l'Etat, la Communauté ou la Région ni selon la matière concernée", soit que celui-ci considère au contraire les dispositions comme tendant à "régler pour partie des matières qui, en vertu de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980, ont été soustraites à la compétence de l'Etat".

4. Au terme de ce réexamen, le Conseil d'Etat est d'avis que la compétence du législateur national doit être réaffirmée dès lors que la proposition tend à consacrer dans un texte formel le droit à l'information de l'administré, au titre de principe général de la procédure administrative non contentieuse. Deux raisons essentielles militent en faveur de cette solution. D'une part, il y a que les libertés fondamentales, qu'elles soient ou non proclamées dans la Constitution, ont toujours été placées sous la protection du législateur national, seul habilité à en restreindre l'exercice au nom de certaines valeurs tenues par lui pour essentielles dans une société démocratique. Il ne se conçoit pas que ces libertés puissent, au sein d'un même Etat, être tantôt reconnues et tantôt ne pas l'être.

.../...

Ni la Constitution révisée, ni la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'ont attribué aux Communautés et aux Régions des compétences en matière de droits et de libertés fondamentaux. Pas plus qu'elles ne peuvent, dans l'exercice de leurs compétences, porter atteinte aux libertés déjà consacrées, ne pourront-elles méconnaître celles qui verront leur existence être reconnue soit par le Constituant lui-même, soit par le législateur national. On ne peut, à proprement parler, y voir une restriction de leurs compétences.

D'autre part, l'obligation, que la proposition entend mettre à charge des autorités administratives, de communiquer à l'administré tout document administratif contenant des informations relatives à sa personne et à ses biens et de procéder à la publication régulière de documents présentant un intérêt général, outre qu'elle favorise la transparence de l'action administrative, est également conçue comme un moyen d'améliorer le fonctionnement de la justice. L'accès aux documents administratifs, à l'initiative de l'administré ou des autorités administratives, permet au citoyen, par les informations qui lui sont ainsi fournies, de mieux comprendre la portée des décisions administratives et, par conséquent, de n'en contester la légalité qu'en connaissance de cause. Un certain nombre de procès peuvent être ainsi évités. En cas de recours juridictionnel, le juge est mieux éclairé et, par suite, mieux à même d'exercer sa mission.

.../...

Comme les règles d'organisation et de fonctionnement du contrôle juridictionnel des actes de l'administration sont de la compétence générale du législateur national, il y a lieu de considérer qu'en relève également l'obligation d'informer.

5. Pour le reste, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à ce que, comme le prévoit d'ailleurs la proposition de loi (article 8), l'information minimale qu'elle tend à assurer puisse être renforcée en fonction des matières, soit par le législateur national lui-même, soit par le législateur décrétoal, selon que la matière relève de la compétence du premier ou du second.

1. Het voorstel dat voor onderzoek is voorgelegd aan de Raad van State, strekt ertoe enerzijds te bevestigen dat iedere bestuurde het recht heeft toegang te hebben tot de administratieve stukken die informatie bevatten betreffende zijn persoon en zijn bezittingen, ofwel door inzage, ofwel via een mededeling of een afschrift van het stuk. Op die regel bestaan evenwel uitzonderingen (artikel 4 van het voorstel) die het bestuur ten aanzien van de bestuurde alleen bij een met redenen omklede beslissing (artikel 5 van het voorstel) kan opwerpen.

Anderzijds bepaalt het voorstel dat "de administratieve stukken, zoals richtlijnen, instructies, circulaires, nota's en ministeriële antwoorden die een interpretatie van het positieve recht of een beschrijving van administratieve procedures bevatten, regelmatig openbaar gemaakt moeten worden" (artikel 6), volgens door de Koning vastgestelde nadere regels (artikel 9).

De indiener van het voorstel heeft het bovendien nuttig geacht het volgende te preciseren : "De artikelen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State betreffende het beroep tot nietigverklaring zijn mede van toepassing op de geschillen die kunnen ontstaan uit de toepassing van deze wet" (artikel 7).

Tenslotte brengt het voorstel een oplossing voor het probleem van de wisselwerking tussen de algemene regeling die het instelt en de bestaande bijzondere regelingen (artikel 8).

.../...

2. Het toepassingsgebied van de bepalingen van het voorstel wordt met name afgebakend door de in artikel 1 opgenomen omschrijvingen van de begrippen "bestuur" (waarmee ook de bestuursorganen van de Gewesten en de Gemeenschappen en iedere onder deze ressorterende openbare instellingen worden bedoeld), "bestuurde" (dat slaat op iedere natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur), en "administratief stuk" (1).

Aldus rijst opnieuw de vraag of de nationale wetgever bij een gewone wet de Gemeenschaps- en Gewestbesturen kan verplichten bepaalde regelen na te leven in de uitoefening van een taak in het geval dat de regeling en de inrichting van die taak behoren tot een aangelegenheid die door of krachtens de Grondwet al naar het geval aan de Gemeenschappen of de Gewesten is toebedeeld.

3. Naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Raad van State gevraagd deze belangrijke kwestie, waarover vroeger al een aantal adviezen zijn uitgebracht, opnieuw te onderzoeken.

.../...

(1) Er zij opgemerkt dat inzake de "toegang op initiatief van de bestuurde" alleen worden bedoeld de stukken die op hem persoonlijk betrekking hebben (artikel 2), terwijl voor de "toegang op initiatief van het bestuur" het toepassingsgebied van het voorstel veel ruimer is opgevat (artikel 6).

a) In haar op 15 februari 1984 gegeven advies L. 15.848 over een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (1), had de afdeling wetgeving van de Raad van State geoordeeld dat een dergelijke regeling mocht worden "beschouwd als een nadere bepaling van een grondrecht" en dat ze daarom kennelijk is blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en bijgevolg "algemene toepassing" kon krijgen "ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt". De Raad van State voegde daar evenwel aan toe dat die nationale bevoegdheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid onverkort laat om bij het organiseren van hun bestuurlijk optreden of bij het uitoefenen van hun regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die hun door of krachtens de Grondwet is toegewezen regelen vast te stellen in de lijn of ter verdere "verfijning" van hetgeen in dit voorstel is bepaald.

b) In zijn op 31 oktober 1984 gegeven advies L. 16.054 over een voorstel van wet "tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en het bestuur" (ingediend door de Heer COLLA cs) (2) en in zijn op 31 oktober 1984 gegeven advies L. 16.055 over een voorstel van wet "houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur" (ingediend door de Heer ANCIAUX cs) (3), heeft de

.../...

(1) Gedr. St. Senaat, 1981-1982, nr. 33/2 van 20 maart 1984.

(2) Gedr. st. Kamer, 1984-1985, nr. 733/2 van 17 december 1984.

(3) Gedr. st. Kamer, 1981-1982, nr. 109/2 van 17 december 1984.

Raad van State zijn standpunt genuanceerd met de uiteenzetting van een tweede zienswijze volgens welke de gewone wet, zelfs al bevestigt ze daarbij het fundamentele karakter van een recht en al pretendeert ze voor de eerbiediging van dat recht te zorgen, zich niet zou mogen bemoeien met het uitoefenen door de Gewesten en de Gemeenschappen van bevoegdheden die deze bezitten. De Raad van State, zonder het probleem definitief te beslechten, liet het antwoord dan afhangen van de bedoeling van de wetgever : ofwel beschouwt deze de bedoelde regelen als "een algemene en op zichzelf staande bevestiging en uitwerking van een grondrecht dat al naar het op de Staat, de Gemeenschap of het Gewest betrekking heeft en ongeacht de materie, voor geen differentiëring vatbaar is", ofwel neemt hij daarentegen aan dat de bepalingen ertoe strekken "ten dele aan gelegenheden te regelen welke krachtens de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de bevoegdheid van de Staat zijn onttrokken".

4. Na dit nieuwe onderzoek is de Raad van State van oordeel dat de bevoegdheid van de nationale wetgever opnieuw moet worden bevestigd, daar het voorstel ertoe strekt het recht van de bestuurde op informatie in een formele tekst vast te leggen als algemeen beginsel van de administratieve rechtspleging in niet betwiste zaken. Twee essentiële redenen pleiten voor die oplossing. Enerzijds is er het feit dat de fundamentele vrijheden, al dan niet in de Grondwet afgekondigd, steeds onder de bescherming hebben gestaan van de nationale wetgever, die als enige bevoegd is om de uitoefening ervan te beperken in naam van bepaalde waarden die hij van essentieel belang acht in een democratische samenleving. Het is ondenkbaar dat die vrijheden in een zelfde Staat nu eens worden erkend en dan weer niet.

Noch de herziene Grondwet, noch de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hebben aan de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegdheden toegekend inzake fundamentele rechten en vrijheden. Evenmin als zij in de uitoefening van hun bevoegdheden afbreuk kunnen doen aan de reeds gevestigde vrijheden, zullen zij die vrijheden kunnen miskennen waarvan het bestaan door de Grondwetgever zelf of door de nationale wetgever zal worden erkend. Een beperking van hun bevoegdheden kan daarin eigenlijk niet worden gezien.

Anderzijds is de verplichting, die het voorstel aan de besturen wil opleggen, om aan de bestuurde ieder administratief stuk mede te delen dat informatie bevat betreffende zijn persoon en zijn bezittingen en om stukken van algemeen belang regelmatig openbaar te maken, benevens het feit dat de doorzichtigheid van het bestuurlijk optreden erdoor bevorderd wordt, eveneens opgevat als een middel om de werking van het gerecht te verbeteren. De toegang tot administratieve stukken op initiatief van de bestuurde of van het bestuur, geeft de burger de gelegenheid om aan de hand van de inlichtingen die hem op die manier worden verstrekt een beter inzicht te krijgen in de administratieve beslissingen en om de wettigheid ervan dus niet dan met kennis van zaken te betwisten. Aldus kunnen een aantal rechtsgedingen worden vermeden. Ingeval beroep wordt ingesteld bij de rechter, is deze beter ingelicht en daardoor ook beter in staat zijn taak te vervullen.

Aangezien de regels volgens welke de rechterlijke controle op bestuurshandelingen georganiseerd is en functioneert onder de algemene bevoegdheid van de nationale wetgever vallen, moet worden aangenomen dat ook de informatieplicht daartoe behoort.

5. Voor het overige heeft de Raad van State er geen bezwaar tegen dat, zoals het wetsvoorstel (artikel 8) trouwens in uitzicht stelt, de minimale informatie die het beoogt te waarborgen, afhankelijk van de materies zou worden versterkt, ofwel door de nationale wetgever zelf, ofwel door de decreetgever, al naar gelang de aangelegenheid onder de bevoegdheid van de eerstgenoemde of van de laatstgenoemde valt.

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur : H. ROUSSEAU,
de Heer :

Monsieur : H. COREMANS,
de Heer :

Monsieur : P. FINCOEUR,
de Heer : J. VERMEIRE,
Madame : S. VANDERHAEGEN,
Mevrouw :
Monsieur : R. ANDERSEN,
de Heer :

Messieurs : F. RIGAUX,
de Heren : F. DE KEMPENEER,
J. GIJSSELS,
J. DE GAVRE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

Madame : A. BECKERS,
Mevrouw :

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

Les rapports ont été présentés par M. M. VAN DAMME, auditeur, et par Mme B. HAUBERT, auditeur adjoint.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

président de chambre, président,
kamervoorzitter, voorzitter,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN.

De verslagen werden uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur, en door Mevr. B. HAUBERT, adjunct-auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.