

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le 24 octobre 1990, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance "visant à assurer la liberté d'accès aux documents administratifs", a donné le 23 janvier 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 24 oktober 1990 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie "houdende de openbaarheid van de administratieve stukken", heeft op 23 januari 1991 het volgend advies gegeven :

En ce qui concerne les compétences respectives du législateur national et des législateurs régionaux et communautaires dans le domaine de la liberté d'accès aux documents administratifs, le Conseil d'Etat a déjà donné un avis, qui a été publié dans le document du Conseil régional wallon 154 (1989-1990), nE 4.

Sa position y est résumée de la manière suivante :

"Si le législateur national est seul compétent pour fixer de manière générale des exigences (minimales) en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, aussi bien ceux des autorités administratives nationales que ceux des autorités administratives régionales et communautaires, les Communautés et les Régions ont la possibilité d'établir à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif, dans les matières qui ressortissent à leurs compétences, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions (minimales) arrêtées par le législateur national ou qui tendent à les préciser.

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacles à ce que dans ces mêmes matières, les législateurs décrets complètent et renforcent les exigences minimales formulées par le législateur national pour l'ensemble des autorités administratives et de leurs actes.

Il ne voit pas davantage d'objections à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Conseils des Communautés et Régions puissent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, imposer des obligations en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu pour eux de s'assurer, le moment venu, de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales prises par le législateur national".

.../...

La proposition d'ordonnance, inspirée de la loi française du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public, et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, a, selon ses auteurs eux-mêmes, un champ d'application le plus large qui soit :

"Le plus large tout d'abord, du point de vue de ce qu'il faut entendre par administration. Nous entendons en effet viser les organismes de droit privé qui sont des émanations des pouvoirs publics et également les cabinets ministériels.

Champ d'application large, ensuite, puisque seront visés tous les types de documents quels qu'ils soient : avis, statistiques, rapports, circulaires, à l'exception de la correspondance personnelle et des documents qui ne sont que des ébauches et n'entrent pas comme tels dans le cadre d'un processus décisionnel.

Champ d'application le plus large, enfin, car notre intention est de déposer la présente proposition avec le concours des collègues dans toutes les assemblées législatives" ¹.

Le commentaire de l'article 1er de la proposition est également fort explicite :

"Cet article, axe principal de notre proposition, tend à affirmer dans son paragraphe 1er le droit général qu'ont les administrés de consulter les documents administratifs".

Eu égard aux observations formulées sur la

¹Développements de la proposition, p. 2.

compétence, il y a lieu de considérer que la proposition d'ordonnance soumise à la section de législation du Conseil d'Etat excède la compétence du législateur régional.

En effet, les règles contenues dans la proposition sont fixées de manière générale et non spécifiquement par rapport à des matières qui relèvent de la compétence de la Région.

De Raad van State heeft ter zake van de onderscheiden bevoegdheden van de nationale wetgever en de wetgevers van de Gewesten en de Gemeenschappen op het stuk van de openbaarheid van de administratieve stukken al een advies gegeven dat bekend is gemaakt in stuk 154 (1989-1990), nr. 4, van de Waalse Gewestraad.

Het standpunt van de Raad van State is er als volgt in samengevat :

"De nationale wetgever is weliswaar als enige bevoegd om op algemene wijze (minimale) vereisten inzake motivering en openbaarheid van bestuurshandelingen vast te stellen, zowel van die van de nationale administratieve overheden als van die van de administratieve overheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, maar (...) de Gemeenschappen en de Gewesten (hebben) de mogelijkheid om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, regels vast te stellen in de lijn of ter precisering van de door de nationale wetgever vastgestelde (minimum)bepalingen.

De Raad van State heeft er niets op tegen dat de decreetgevers, in diezelfde aangelegenheden, de minimumvereisten die de nationale wetgever geformuleerd heeft voor alle administratieve overheden en de handelingen ervan, aanvullen en verstrakken.

Hij heeft er evenmin bezwaar tegen dat, bij ontstentenis van een codificatie, door de nationale wetgever, van de administratieve rechtspleging in niet betwiste zaken, de Raden van de Gemeenschappen en de Gewesten, in een streven naar behoorlijk bestuur, maar alleen in deze of gene aangelegenheid die tot hun onderscheiden bevoegdheden behoort, verplichtingen kunnen opleggen inzake motivering en openbaarheid van de administratieve handelingen, met dien verstande evenwel dat ze zich te gepasten tijde ervan zullen moeten vergewissen dat de aldus aangenomen bijzondere bepalingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de nationale wetgever heeft uitgevaardigd".

Het voorstel van ordonnantie, dat aanhaakt bij de

Franse wet van 17 juli 1978 "portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'Administration et le public, et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal", heeft volgens de initiatiefnemers zelf een zo ruim mogelijk toepassingsgebied :

"Zo ruim mogelijk, eerst en vooral wat het begrip bestuur betreft. Inderdaad, ook de privaatrechtelijke instellingen, die door de overheid in het leven werden geroepen en de ministeriële kabinetten behoren tot onze doelgroep.

Vervolgens, wat de bedoelde soorten stukken betreft : adviezen, statistieken, verslagen, omzendbrieven met uitzondering van de persoonlijke briefwisseling en de eerste ontwerpen van documenten die als dusdanig geen rol spelen in het beslissingsproces.

Tenslotte kozen we voor een ruim toepassingsgebied omdat het onze bedoeling is, met de medewerking van collega's, dit voorstel in alle wetgevende vergaderingen in te dienen"².

De toelichting bij artikel 1 van het voorstel is eveneens zeer duidelijk :

"Dit artikel, dat de kern van ons voorstel is, poogt in zijn eerste paragraaf het algemeen recht van de burger om administratieve documenten te raadplegen, vast te leggen".

Gelet op de opmerkingen die in verband met de bevoegdheid gemaakt zijn, moet er van uit worden gegaan dat het voorstel van ordonnantie dat aan de afdeling wetgeving van

²Toelichting bij het voorstel, blz. 2.

de Raad van State is voorgelegd, de bevoegdheid van de Gewestwetgever te buiten gaat.

De voorschriften die in het voorstel vervat zijn, worden namelijk in het algemeen vastgesteld, en niet specifiek ten opzichte van de aangelegenheden waarvoor het Gewest bevoegd is.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs :
de Heren :

président,
voorzitter,

R. ANDERSEN,
M. LEROY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. RIGAUX,

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

F. DELPEREE,

Madame : R. DEROT,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

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

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VANHAEVERBEEK, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROT.

P. TAPIE.