

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 "instaurant la libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 6 mars 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 "tot invoering van de vrije raadpleging van de studies waartoe opdracht werd gegeven door de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 6 maart 1991 het volgend advies gegeven :

La proposition d'ordonnance soumise à l'examen de la section de législation entend instaurer "la libre consultation des études" que les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale commandent à des experts extérieurs à leurs services.

Selon les développements de la proposition, il s'agit d'assurer la publicité d'une catégorie particulière de documents qualifiés expressément d'"administratifs", à savoir ceux "qu'elle (la Région) a elle-même commandés dans les domaines qui ressortissent à sa compétence". Il est précisé, dans les mêmes développements, qu'"il s'agit en d'autres termes d'adopter - comme l'y autorise l'article 8 de la loi (spéciale) de réformes institutionnelles du 8 août 1980, applicable en Région bruxelloise en vertu de l'article 4 de la loi (spéciale) du 12 janvier 1989 - les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exercice de ses compétences".

Dans le commentaire que l'auteur donne des dispositions inscrites dans la proposition, il est précisé que celle-ci s'inspire du principe de libre "accès à l'information", tel qu'il est formulé dans la directive du Conseil des Communautés européennes concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et tel qu'il est consacré dans diverses législations étrangères qui "organisent, pour la plupart, un droit d'accès élargi aux documents administratifs".

Ce faisant, la proposition s'expose à un certain nombre de critiques.

.../...

1. La section de législation du Conseil d'Etat n'aperçoit pas la pertinence d'une référence à l'article 8 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, disposition qui, selon l'auteur de la proposition, fonderait pourtant la compétence de la Région pour régler la matière de la consultation d'études commanditées.

2. En se donnant pour objet de réaliser un plus large accès aux documents administratifs et d'organiser la libre consultation de ceux-ci, la proposition s'expose également à critique. S'il appartient à la Région d'adopter, dans chacune des matières qui ressortissent à ses compétences, des règles spécifiques relatives à l'accès des citoyens à l'information et à la documentation administratives, elle ne peut, par contre, régler cet accès par voie de dispositions à ce point générales qu'elles seraient applicables de manière indifférenciée à l'ensemble des matières qui sont de compétence régionale, voire à toutes autres matières.

3. Sur plusieurs points, la proposition méconnaît, en outre, des compétences qui reviennent au législateur national.

Le régime de libre consultation, "dans tous les cas" (article 6, alinéa 2), des études réalisées pour le compte des autorités régionales peut avoir pour effet de restreindre les droits réservés à l'auteur de l'étude ou du document commandité; il n'appartient pas au législateur régional de régler cette matière qui relève de la compétence du législateur national.

.../...

La proposition touche également au régime de "la propriété industrielle et intellectuelle" (article 4, alinéa 3, en projet), matière que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, range pourtant parmi celles qui relèvent de la seule compétence du législateur national.

Elle concerne encore le domaine de la protection de la vie privée qui est, tout entier, de la compétence du législateur national.

Il résulte des considérations qui précèdent que la proposition d'ordonnance doit être fondamentalement revue.

.../...

Het voorstel van ordonnantie dat voor onderzoek aan de afdeling wetgeving is voorgelegd, beoogt "de vrije raadpleging van de studies" waartoe de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest opdracht geven aan deskundigen buiten hun diensten.

Volgens de toelichting bij het voorstel is het de bedoeling te zorgen voor de openbaarheid van een welbepaalde categorie van documenten, die uitdrukkelijk "administratieve" documenten worden genoemd, namelijk die "waartoe (het Gewest) zelf opdracht heeft gegeven voor die zaken die onder (zijn) bevoegdheid vallen". In diezelfde toelichting wordt nader verklaard : "In feite gaat het erom - zoals artikel 8 van de (bijzondere) wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, van toepassing in het Brusselse Gewest krachtens artikel 4 van de (bijzondere) wet van 12 januari 1989 het toelaat - de bepalingen en andere maatregelen betreffende de nodige infrastructuur voor de uitoefening van haar bevoegdheden te aanvaarden".

In het commentaar dat de indiener van het voorstel geeft bij de bepalingen die daarin zijn neergelegd, wordt gezegd dat het voorstel stoelt op het beginsel van de vrije "toegang tot informatie", zoals dat geformuleerd staat in de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen inzake de vrije toegang tot milieu-informatie en zoals het gehuldigd wordt in diverse buitenlandse wetgevingen, die "voor het merendeel" voorzien in "een ruim toegangsrecht ... tot administratieve documenten".

Bij een dusdanig voorstel kunnen een aantal punten van kritiek worden geformuleerd.

1. De afdeling wetgeving van de Raad van State ziet niet goed in wat de relevantie is van een verwijzing naar artikel 8 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

hervorming der instellingen, welke bepaling volgens de indiener van het voorstel nochtans de grondslag vormt voor de bevoegdheid van het Gewest om de aangelegenheid van de inzage van studies waarvoor opdracht is gegeven, te regelen.

2. In zoverre het voorstel tot doel heeft de administratieve documenten ruimer toegankelijk te maken en de vrije inzage ervan te organiseren, is het ook vatbaar voor kritiek. Het Gewest kan weliswaar voor elke aangelegenheid die tot zijn bevoegdheden behoort, specifieke voorschriften goedkeuren betreffende de toegang van de burgers tot de administratieve informatie en documentatie, maar kan die toegang niet regelen door middel van bepalingen die zodanig algemeen zijn dat ze zonder onderscheid van toepassing zouden zijn op alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Gewest behoren en zelfs op alle andere aangelegenheden.

3. Op verscheidene punten gaat het voorstel bovendien voorbij aan bevoegdheden die aan de nationale wetgever toekomen.

De regeling van de vrije inzage, "in ieder geval" (artikel 6, tweede lid), van de studies die zijn gemaakt voor rekening van de gewestelijke overheden, kan tot gevolg hebben dat de rechten van de auteur van de studie of het document waartoe opdracht is gegeven, beperkt worden; het is niet aan de gewestwetgever om die aangelegenheid te regelen; deze behoort tot de bevoegdheid van de nationale wetgever.

.../...

Het voorstel behandelt eveneens de regeling van "de industriële en intellectuele eigendom" (het ontworpen artikel 4, derde lid), welke aangelegenheid door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen nochtans wordt ingedeeld bij de aangelegenheden die alleen tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoren.

Het voorstel heeft ook nog betrekking op het domein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat volledig tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

Uit de voorgaande opmerkingen volgt dat het voorstel van ordonnantie grondig moet worden herzien.

.../...

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. P. TAPIE.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Le rapport a été présenté par M. J. VANHAEVERBEEK, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée 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 en toegelicht door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

R. DEROT.

P. TAPIE.