

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, le 14 octobre 1991, d'une demande d'avis sur trois amendements à la proposition d'ordonnance "instaurant la libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-capitale", a donné le 18 novembre 1991 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 14 oktober 1991 door de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzocht hem van advies te dienen over drie amendementen op het 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 18 november 1991 het volgende advies gegeven :

I. Sur l'amendement n° 1 à l'article 2 de la proposition.

Cet amendement tend à compléter l'article 2 de la proposition d'ordonnance afin de préciser que le droit à la libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-capital est garanti uniquement "dans les matières qui relèvent de (la) compétence" de celle-ci.

Justifiant son amendement, son auteur écrit que cette précision

"répond à la critique du Conseil d'Etat qui semblait craindre des dispositions à ce point générales qu'elles seraient applicables de manière indifférenciée à l'ensemble des matières qui sont de (la) compétence régionale (1), voire à toutes autres matières (2)".

Dans l'avis L. 20.319/9 qu'il a donné le 6 mars 1991 sur ladite proposition d'ordonnance, le Conseil d'Etat a fait notamment l'observation suivante :

"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 (la) 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".

(1) Ce qui est le cas.

(2) Ce qui n'est pas le cas.

Cette observation se situe dans le prolongement des nombreux avis que la section de législation a été amenée à donner au sujet de la répartition des compétences respectives de l'Etat (1), des Régions (2) et des Communautés (3) lors de l'adoption de mesures visant à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration.

-
- (1) Avis L. 15.848/V.R. du 15 février 1984 sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. Sénat, 1981-1982, n° 33/1);
avis L. 16.054/1 du 31 octobre 1984 sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (Doc. Chambre, 1983-1984, n° 733/2);
avis L. 16.055/1 du 31 octobre 1984 sur une proposition de loi portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration (Doc. Chambre, 1981-1982, n° 102/2);
avis L. 17.719/V.R. du 21 octobre 1987 sur une proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs (Doc. Sénat, S.E. 1988, n° 215/2, devenue la loi du 29 juillet 1991 (Moniteur belge, 12 septembre 1991)).
- (2) Avis L. 19.969/9 du 10 décembre 1990 sur une proposition de décret du Conseil régional wallon concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement (Doc. Conseil régional wallon, 1989-1990 n° 154/4).
- (3) Avis L. 17.302/V.R. du 21 octobre 1987 sur une proposition de décret du Conseil de la Communauté française relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs (Doc. Conseil de la Communauté française, 1990-1991, n° 185/2).

.../...

On citera, en particulier, l'avis L. 20.347/AG-9 du 10 décembre 1990 (1) sur le projet qui est devenu l'ordonnance du 29 août 1991 du Conseil de la Région de Bruxelles-capitale sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-capitale (2).

La jurisprudence du Conseil d'Etat peut, à la lumière des avis précités, se résumer comme suit :

1. 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 régionales et communautaires que ceux des autorités nationales;
2. 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

(1) Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, 1990-1991, n° A-128/1.

(2) Moniteur belge 1er octobre 1991.

minimales arrêtées par le législateur national (1) ou qui tendent, soit à les préciser, soit à les renforcer;

3. le Conseil d'Etat ne voit pas d'objection à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Communautés et les Régions imposent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, des obligations relatives à la publicité des actes administratifs en tenant compte de la spécificité de la matière envisagée, 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.

Un exemple de cette troisième hypothèse est fourni par l'ordonnance précitée du 29 août 1991 qui a pour objet de déterminer l'étendue et d'organiser l'exercice du droit d'accès de l'administré à l'information relative à l'environnement.

En l'espèce, garantissant de façon indifférenciée, pour l'ensemble des matières qui relèvent de la compétence de la Région, la libre consultation de toutes les études commanditées par les institutions de cette région, la proposition amendée, quant à elle, déborde les limites

(1) Voir, par exemple, la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

rappelées ci-dessus et, partant, excède la compétence du législateur décentral (1).

II. Sur l'amendement n° 4 à l'article 4 de la proposition.

Cet amendement tend à compléter l'article 4 de la proposition par une disposition tendant à rendre obligatoire l'insertion, dans le contrat conclu avec la personne chargée de l'étude, d'une clause réservant le droit de reproduction de l'étude à l'institution commanditaire.

L'auteur de l'amendement le justifie par l'usage qui voudrait, selon lui, que

"dans la matière du droit d'auteur, l'éditeur se réserve le droit de reproduction du manuscrit qui lui est confié".

Tel qu'il est rédigé, le texte en projet empiète également sur les compétences du législateur national en matière, cette fois, de droit d'auteur. Il comporte, en effet, une restriction à la substance des libertés contractuelles garanties aux auteurs par l'article 1er de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur et, dans cette mesure, il méconnaît l'article 6, § 1er, VI, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui réserve à l'autorité nationale la compétence de régler "la propriété industrielle et intellectuelle".

(1) En outre, elle ne se concilie pas avec l'ordonnance du 29 août 1991 qui règle différemment l'accès à toutes les données existantes en matière d'environnement, quelle qu'en soit l'origine.

III. Sur l'amendement n° 5 à l'article 4 de la proposition.

L'amendement tend à permettre au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, sur avis conforme du Bureau, de soustraire à la consultation des passages de l'étude contenant des informations dont la divulgation est interdite par un texte légal ou réglementaire.

L'auteur de la proposition expose que l'amendement vise à répondre à

"l'objection du Conseil d'Etat qui considère que la protection de la vie privée et le régime de la propriété industrielle et intellectuelle sont de la compétence du législateur national",

en prévoyant que

"Si une disposition légale nationale interdit la divulgation de certaines données contenues dans l'étude, le Président du Conseil peut décider de les faire omettre avant de la rendre accessible au public".

Le texte proposé ne rencontre, toutefois, pas la critique formulée par le Conseil d'Etat. En effet, il n'appartient pas au législateur régional d'attribuer au président ou au Bureau du conseil régional, le pouvoir d'apprécier, dans des cas individuels, s'il y a lieu ou non de soumettre à la consultation des études contenant des informations dont la divulgation serait interdite par la

.../...

législation relative à la protection de la vie privée (1) ou par celle relative à la propriété industrielle et intellectuelle (2), pour reprendre les deux exemples donnés par l'auteur de la proposition.

Ces matières étant de la seule compétence du législateur national, c'est, en effet, à ce dernier qu'il revient de régler cette question.

-
- (1) Voir à ce sujet l'avis L. 19.679/A.G.-2 du 28 novembre 1990 sur un projet de loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, Doc. Chambre, 1990-1991, n° 1610/1.
- (2) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

I. Ten aanzien van amendement nr. 1 bij artikel 2 van het voorstel.

Dit amendement strekt ertoe artikel 2 van het voorstel van ordonnantie aan te vullen ten einde te preciseren dat het recht op vrije raadpleging van de studies waartoe opdracht is gegeven door de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest alleen gewaarborgd wordt "voor aangelegenheden waarvoor (dit Gewest) bevoegd is".

Ter verantwoording van zijn amendement schrijft de indiener dat deze verduidelijking

"beantwoordt ... aan de kritiek van de Raad van State die vreesde voor bepalingen die zodanig algemeen zijn dat ze zonder onderscheid van toepassing zouden zijn op alle aangelegenheden die tot de bevoegdheid van (het) Gewest behoren (1) en zelfs op alle andere aangelegenheden (2)".

In het advies L. 20.319/9 dat de Raad van State op 6 maart 1991 over dit voorstel van ordonnantie heeft gegeven, heeft hij onder meer de volgende opmerking geformuleerd :

"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

(1) Wat het geval is.

(2) Wat niet het geval is.

aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Gewest behoren en zelfs op alle andere aangelegenheden".

Die opmerking sluit aan bij de vele adviezen die de afdeling wetgeving heeft moeten geven over de verdeling van de bevoegdheden van respectievelijk de Staat (1), de Gewesten (2) en de Gemeenschappen (3) bij het nemen van maatregelen met het oog op de verbetering van de relaties tussen de burgers en het overheidsbestuur.

-
- (1) Advies L. 15.848/V.R. van 15 februari 1984 over een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (Gedr. St. Senaat, 1981-1982, nr. 33/1);
advies L. 16.054/1 van 31 oktober 1984 over een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St. Kamer, 1983-1984, nr. 733/2);
advies L. 16.055/1 van 31 oktober 1984 over een voorstel van wet houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur (Gedr. St. Kamer, 1981-1982, nr. 102/2);
advies L. 17.719/V.R. van 21 oktober 1987 over een voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (Gedr. St. Senaat, B.Z. 1988, nr. 215/2, dat de wet van 29 juli 1991 is geworden (Belgisch Staatsblad, 12 september 1991).
- (2) Advies L. 19.969/9 van 10 december 1990 over een voorstel van decreet van de Waalse Gewestraad "concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement" (Gedr. St. Waalse Gewestraad, 1989-1990 nr. 154/4).
- (3) Advies L. 17.302/V.R. van 21 oktober 1987 over een voorstel van decreet van de Franse Gemeenschapsraad "relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs (Gedr. St. Franse Gemeenschapsraad, 1990-1991, nr. 185/2).

.../...

Verwezen wordt met name naar het advies L. 20.347/AG-9 van 10 december 1990 (1) over een ontwerp dat de ordonnantie van 29 augustus 1991 van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (2) is geworden.

De rechtspraak van de Raad van State kan in het licht van de eerder aangehaalde adviezen als volgt worden samengevat :

1. alleen de nationale wetgever is bevoegd om in het algemeen de minimumvereisten vast te stellen inzake motivering en bekendmaking van de bestuurshandelingen, zowel die van de administratieve overheden van de Gewesten en de Gemeenschappen als die van de nationale overheid;
2. de Gemeenschappen en de Gewesten hebben de mogelijkheid om bij het regelen van hun administratief optreden of bij de uitoefening van hun normatieve bevoegdheid in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, regels op te stellen die in de lijn liggen van de minimumbe-

(1) Gedr. St. Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, 1990-1991 nr. A-128/1.

(2) Belgisch Staatsblad van 1 oktober 1991.

palingen die door de nationale wetgever (1) zijn vastgesteld of die ertoe strekken ze te preciseren of te versterken;

3. de Raad van State heeft er geen bezwaar tegen dat de Gemeenschappen en de Gewesten, bij ontstentenis van een codificering, door de nationale wetgever, van de administratieve procedure in niet betwiste zaken, ter wille van een behoorlijk bestuur, doch enkel in deze of gene aangelegenheid die tot hun respectieve bevoegdheid behoort, verplichtingen opleggen in verband met de openbaarheid van de bestuurshandelingen, met inachtneming van de bijzondere aard van de in beschouwing genomen aangelegenheid, met dien verstande evenwel dat zij er te gepasten tijde voor zullen moeten zorgen dat de bijzondere bepalingen die aldus zijn aangenomen in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen die door de nationale wetgever zijn vastgesteld.

Een voorbeeld van dit derde geval wordt verstrekt door de eerdergenoemde ordonnantie van 29 augustus 1991, die erop gericht is de draagwijdte te bepalen en de uitoefening te regelen van het recht op toegang van de burger tot de informatie betreffende het milieu.

Door de vrije raadpleging van alle studies waartoe opdracht is gegeven door de instellingen van dit gewest zonder onderscheid te waarborgen voor alle aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Gewest vallen, treedt in casu de decreetgever met het geamendeerde voorstel buiten de

(1) Zie bijvoorbeeld de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

eerder aangehaalde perken en overschrijdt hij bijgevolg zijn bevoegdheid (1).

II. Ten aanzien van amendement nr. 4 bij artikel 4 van het voorstel.

Met dit amendement wordt ernaar gestreefd artikel 4 van het voorstel aan te vullen met een bepaling die wil dat in het contract dat is gesloten met de persoon die met de studie is belast een beding wordt opgenomen volgens hetwelk het kopijrecht van de studie aan de opdrachtgevende instelling wordt voorbehouden.

De indiener van het amendement verantwoordt dit zo dat het volgens hem gebruikelijk is dat

"de uitgever zich het recht voorbehoudt het hem toevertrouwde manuscript te reproduceren".

De ontworpen tekst betreft, zoals hij geredigeerd is, eveneens het terrein van de bevoegdheden die de nationale wetgever ditmaal inzake auteursrechten heeft. Hij bevat immers een beperking op het wezen van de contractuele vrijheid van de auteurs die wordt gewaarborgd door artikel 1 van de wet van 22 maart 1886 op het auteursrecht en schendt in zoverre artikel 6, § 1, VI, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die de

(1) Bovendien is het geamendeerde voorstel niet in overeenstemming met de ordonnantie van 29 augustus 1991, die de toegang tot alle bestaande gegevens inzake milieu, ongeacht de herkomst ervan, verschillend regelt.

bevoegdheid om "de industriële en intellectuele eigendom" te regelen reserveert aan de nationale overheid.

III. Ten aanzien van amendement nr. 5 bij artikel 4 van het voorstel.

Met het amendement wordt ernaar gestreefd de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de mogelijkheid te geven passages uit de studie die informatie bevatten waarvan de verspreiding door een wettekst of een verordeningstekst wordt verboden, op eensluidend advies van het Bureau aan de raadpleging te onttrekken.

De indiener van het voorstel wijst erop dat het amendement tot doel heeft tegemoet te komen aan

"het bezwaar van de Raad van State die oordeelt dat de nationale wetgever bevoegd is voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en voor de industriële en intellectuele eigendom",

door te bepalen dat

"indien een nationale wettelijke bepaling de verspreiding van sommige gegevens in een studie verbiedt ... de Voorzitter van de Raad (kan) beslissen deze gegevens te schrappen alvorens de studie aan het publiek voor te leggen".

Met de voorgestelde tekst wordt evenwel niet tegemoet gekomen aan de kritiek van de Raad van State. De gewestelijke wetgever heeft immers niet het recht aan de voorzitter of aan het bureau van de gewestraad de bevoegdheid te verlenen om in afzonderlijke gevallen te oordelen of er al dan niet een raadpleging moet worden gehouden in verband met studies die informatie bevatten waarvan de verspreiding verboden zou zijn door de wetgeving betreffende

.../...

de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (1) of die betreffende de industriële en intellectuele eigendom (2), om zich te beperken tot twee voorbeelden die ook door de indiener van het voorstel worden aangehaald.

Die aangelegenheden vallen uitsluitend onder de bevoegdheid van de nationale wetgever en het komt deze dan ook toe die kwestie te regelen.

-
- (1) Zie in dat verband het advies L. 19.679/A.G.-2 van 28 november 1990 over een ontwerp van wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, Gedr. St. Kamer, 1990-1991, nr. 1610/1.
- (2) Artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

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

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. M. QUINTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. QUINTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. S. SAINT-VITEUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.