

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 11 janvier 1996, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes", a donné le 28 août 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 11 januari 1996 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten", heeft op 28 augustus 1996 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET.Proposant.

S'agissant d'un projet de loi relevant de l'article 78 de la Constitution, il convient de rédiger le dernier alinéa du proposant de la manière suivante :

"Notre Ministre de l'Intérieur est chargé de présenter en Notre Nom, aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants, le projet de loi dont la teneur suit :".

Dispositif.Article 2.

Les mots "cette loi", au début du texte français du second alinéa, doivent être remplacés par les mots "la présente loi".

Article 3.

1. Il est suggéré de rédiger les 1^o et 2^o comme suit :

"1^o le conseil provincial ou communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la province ou de la commune, ainsi que de la coordination de la publication visée au 2^o;

.../...

- 2° la province ou la commune publie un document décrivant les compétences et l'organisation du fonctionnement de toutes les autorités administratives qui en dépendent; ce document est tenu à la disposition de quiconque le demande;".

Le fait de prévoir, comme dans l'avant-projet, que le fonctionnaire désigné par le conseil est chargé de la conception et de la réalisation "de la politique d'information", plutôt que de l'information elle-même, et que la province ou la commune publie le document visé au 2° sous sa "direction", est en effet susceptible de provoquer une méprise sur l'étendue des pouvoirs que la loi entend lui conférer. Il va de soi que ce fonctionnaire se conformera, dans l'exercice de ses attributions, aux instructions que les autorités provinciales ou communales estimeront devoir lui adresser dans le respect de la loi, et qu'il n'entre pas dans les intentions de l'auteur du projet de dessaisir le conseil de la compétence d'opérer les choix essentiels inhérents à la "politique" d'information de l'institution, pour en investir un fonctionnaire. Les textes proposés ci-dessus sont donc rédigés de manière à rendre compte avec davantage de nuances et d'exactitude du rôle imparti à ce dernier.

2. Dans le texte néerlandais, il y a lieu d'insérer au 4° entre le mot "ontstentenis" et le mot "neemt" le mot "daarom".

.../...

Article 4.

De l'accord du délégué, le premier alinéa de cet article serait mieux rédigé comme suit :

"La délivrance du document visé à l'article 3, 2°, peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le conseil provincial ou communal".

Article 5.

Le texte néerlandais serait mieux rédigé ainsi qu'il a été indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 6.

Le texte néerlandais de la deuxième phrase de l'alinéa 1er serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 7.

Alinéa 1er.

La loi, le décret et l'ordonnance peuvent prévoir des exceptions au droit de consultation des documents administratifs et à celui d'en obtenir copie, non seulement à l'égard des documents détenus par les autorités ou

.../...

services relevant de la compétence, selon le cas, de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région (1), mais également pour des motifs relevant de l'exercice de leurs compétences; les exceptions établies pour de tels motifs valent pour *toutes* les autorités administratives (2), donc notamment celles auxquelles l'avant-projet est applicable.

C'est l'existence de ces motifs d'exception que les termes, au début de l'alinéa 1er, "Sans préjudice des motifs d'exception fixés par loi ou décret", entendent rappeler.

Ces termes seraient toutefois avantageusement remplacés par la formulation suivante, davantage explicite encore : "Sans préjudice des autres exceptions établies par la loi, le décret ou l'ordonnance pour des motifs relevant de l'exercice des compétences de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région, ...".

Dans le texte néerlandais, il y a lieu de remplacer le mot "vraag" par le mot "aanvraag". Cette observation vaut pour tout le projet.

(1) C'est à ce titre que le législateur fédéral est compétent en vertu de l'article 162 de la Constitution pour établir les exceptions énumérées aux 1^o à 4^o de l'article 7, alinéa 1er, du projet.

(2) Voir l'avis donné le 18 février 1993 sur un avant-projet de loi "relatif à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales" (doc. parl., Chambre des représentants, 1112/1 - 92/93, p. 30), qui se réfère à cet égard à la note explicative de la proposition de révision qui a abouti à l'insertion de l'article 32 dans la Constitution.

Alinéa 2.

Ainsi qu'en convient le délégué, le début de cet alinéa serait mieux rédigé comme suit :

- 1° (en français) : "Lorsqu'un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, ...";
- 2° (en néerlandais) : "Wanneer een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, ...".

Alinéa 3.

De l'accord du délégué également, la première phrase de cet alinéa devrait adopter une rédaction similaire à celle de la première phrase de l'article 6, § 5, alinéa 1er, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, et être en conséquence rédigée comme suit :

"L'autorité administrative provinciale ou communale qui ne peut réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet".

La phrase suivante - "Cette décision doit être motivée." - sera par conséquent omise, de l'accord du délégué.

.../...

Article 8.

Il convient de remplacer le mot "publicité" par le mot "rectification" dans le texte français de la première phrase du deuxième alinéa.

Article 9.

1. Selon le commentaire de cet article dans l'exposé des motifs, l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs doit obligatoirement être sollicité "si le demandeur souhaite introduire, conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision par laquelle l'autorité administrative provinciale ou communale refuse la consultation ou la correction d'un document administratif".

Afin que cette précision ressorte également du dispositif de la loi, il est suggéré de compléter le premier paragraphe par un alinéa ainsi rédigé :

"Lorsqu'il introduit contre cette décision le recours visé à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, le demandeur joint à sa requête l'avis de la Commission, à moins qu'elle ne le lui ait pas communiqué dans le délai prescrit".

2. Dans la seconde phrase du paragraphe 1er de l'article 9 du projet, il convient de compléter la référence à la loi du 11 avril 1994 en indiquant son intitulé de la manière suivante :

.../...

"... loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ...".

3. Il est proposé de simplifier la première phrase du paragraphe 3 de l'article 9 du projet de la manière suivante :

"§ 3. La commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la présente loi".

Article 10.

Dans le texte néerlandais des alinéas 1er et 2, il y a lieu de remplacer les mots "van deze" par le mot "ervan".

Article 12.

L'article 120, alinéa 2, de la loi provinciale confie au greffier provincial la garde des archives, et l'article 132 de la nouvelle loi communale l'attribue au collège des bourgmestre et échevins.

De l'accord du délégué, il y a lieu de remplacer dans l'alinéa 2 les mots "L'administrateur d'archives communales ou provinciales est tenu" par les mots "Les greffiers provinciaux et les collèges des bourgmestre et échevins sont tenus".

.../...

Le commentaire de l'article figurant dans l'exposé des motifs joint à l'avant-projet devra être adapté en conséquence; le délégué estime à juste titre nécessaire d'y supprimer, ce faisant, l'alinéa indiquant qu'"après l'expiration du délai prévu en matière du secret de ces archives, la publicité n'est plus assujettie à des contraintes".

Article 13.

Par analogie avec la rédaction suggérée plus haut pour l'article 4, alinéa 1er, le premier alinéa pourrait être rédigé de la sorte :

"Art. 13. La délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le conseil provincial ou communal".

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.Voordrachtformulier.

Aangezien het een wetsontwerp betreft dat ressorteert onder artikel 78 van de Grondwet, dient het laatste lid van het voordrachtformulier als volgt te worden geredigeerd :

"Onze Minister van Binnenlandse Zaken is gelast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen : ...".

Bepalend gedeelte.Artikel 2.

Aan het begin van de Franse tekst van het tweede lid, dienen de woorden "cette loi" vervangen te worden door de woorden "la présente loi".

Artikel 3.

1. Voorgesteld wordt de bepalingen onder 1^o en 2^o als volgt te redigeren :

"1^o wijst de provincie- of gemeenteraad een ambtenaar aan die belast wordt met de conceptie en de realisatie van

.../...

het informatiebeleid voor alle administratieve overheden die ressorteren onder de provincie of de gemeente, alsmede met de coördinatie van de publicatie bedoeld in onderdeel 2°;

- 2° publiceert de provincie of de gemeente een document met de beschrijving van de bevoegdheden en de interne organisatie van alle administratieve overheden die eronder ressorteren; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt;".

Het feit dat, zoals in het voorontwerp, wordt bepaald dat de door de raad aangewezen ambtenaar belast is met de conceptie en de realisatie "van het informatiebeleid", veeleer dan van de informatie zelf, en dat de provincie of de gemeente het in onderdeel 2° bedoelde document publiceert onder zijn "leiding", kan immers aanleiding geven tot een misverstand over de omvang van de bevoegdheden die de wet hem beoogt te verlenen. Het ligt voor de hand dat deze ambtenaar zich, bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, moet richten naar de instructies die de provinciale of gemeentelijke overheden hem menen te moeten geven met inachtneming van de wet, en dat het niet in de bedoeling ligt van de steller van het ontwerp de raad de bevoegdheid te ontnemen om de belangrijke keuzes te maken die vastzitten aan het informatie"beleid" van de instelling, om ze op te dragen aan een ambtenaar. De hierboven voorgestelde teksten zijn dus zo geredigeerd dat zij een meer genuanceerde en juistere kijk geven op de aan de laatstgenoemde toebedeelde rol.

.../...

2. Aan het slot van de bepaling onder 4^o zou tussen het woord "ontstentenis" en het woord "neemt" het woord "daarvan" moeten worden ingevoegd.

Artikel 4.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat het eerste lid van dit artikel beter als volgt zou worden gesteld :

"Voor de afgifte van het in artikel 3, 2^o, bedoelde document, kan een vergoeding worden gevraagd waarvan het bedrag wordt vastgesteld door de provincie- of gemeenteraad".

Artikel 5.

Het artikel zou beter als volgt worden geredigeerd :

"Het recht om inzage te nemen van een bestuursdocument van een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid en om een afschrift te krijgen van het document, ... (voorts zoals in het ontwerp)".

.../...

Artikel 6.

De tweede zin van het eerste lid van het artikel zou beter als volgt worden gesteld :

"De aanvraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, indien mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten, en wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde provinciale of gemeentelijke administratieve overheid, zelfs indien deze het document in het archief heeft opgenomen".

Artikel 7.Eerste lid.

De wet, het decreet en de ordonnantie kunnen voorzien in uitzonderingen op het recht om inzage te nemen van de bestuursdocumenten en op het recht om ervan een afschrift te krijgen, niet alleen ten aanzien van de documenten die in het bezit zijn van de overheden of de diensten die, naargelang van het geval, ressorteren onder de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest (1), maar tevens op gronden die te maken hebben met de uitoefening van hun bevoegdheden; de op zulke gronden bepaalde uitzonde-

(1) Het is uit dat oogpunt dat de federale wetgever krachtens artikel 162 van de Grondwet bevoegd is om de uitzonderingen te bepalen die worden opgesomd in de onderdelen 1^o tot 4^o van artikel 7, eerste lid, van het ontwerp.

ringen gelden voor alle administratieve overheden (1), dus ook voor die waarop het voorontwerp van toepassing is.

De woorden "Onverminderd de wettelijke en decretale uitzonderingsgronden", aan het begin van het eerste lid, strekken ertoe te herinneren aan het bestaan van deze uitzonderingsgronden.

Deze woorden zouden evenwel beter vervangen worden door de volgende formule die nog duidelijker is : "Onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest, ...".

Bovendien zou het woord "vraag" beter vervangen worden door het woord "aanvraag". Deze opmerking geldt voor geheel het ontwerp.

Tweede lid.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat dit lid beter als volgt zou worden gesteld :

(1) Zie het advies dat op 18 februari 1993 is uitgebracht over een voorontwerp van wet "betreffende de openbaarheid van bestuur in de federale besturen" (Gedr. St. , Kamer van volksvertegenwoordigers, 1112/1 -92/93, blz. 30), waarin in dat opzicht wordt verwezen naar de toelichting bij het voorstel van grondwetsherziening dat heeft geleid tot het invoegen van artikel 32 in de Grondwet.

- 1° (in het Nederlands) : "Wanneer een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, ...";
- 2° (in het Frans) : "Lorsqu'un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, ...".

Derde lid.

De gemachtigde van de Minister is het er tevens mee eens dat de eerste zin van dit lid zou moeten worden geredigeerd naar het voorbeeld van de eerste zin van artikel 6, § 5, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, en bijgevolg als volgt zou moeten worden gesteld :

"De provinciale of gemeentelijke overheid die niet onmiddellijk op een aanvraag om openbaarheid kan ingaan of ze afwijst, geeft binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing";

De volgende zin - "Deze beslissing dient gemotiveerd te zijn" - moet bijgevolg vervallen; de gemachtigde van de Minister is het daarmee eens.

.../...

Artikel 8.

In de Franse tekst van de eerste zin van het tweede lid dient het woord "publicité" vervangen te worden door het woord "rectification".

Artikel 9.

1. Volgens de commentaar bij dit artikel in de memorie van toelichting, moet verplicht worden verzocht om het advies van de Commissie voor toegang tot bestuursdocumenten "indien de verzoeker bij de Raad van State beroep wenst in te stellen overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State, tegen de beslissing waarbij de provinciale of gemeentelijke administratieve overheid de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument weigert".

Opdat deze verduidelijking eveneens zou blijken uit het dispositief van de wet, wordt voorgesteld de eerste paragraaf aan te vullen met een lid, luidende :

"Wanneer de aanvrager tegen deze beslissing het beroep instelt bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, voegt hij bij zijn verzoekschrift het advies van de Commissie, tenzij deze het hem niet binnen de gestelde termijn heeft toegezonden".

.../...

2. In de tweede zin van paragraaf 1 van artikel 9 van het ontwerp, dient de verwijzing naar de wet van 11 april 1994 te worden aangevuld met het opschrift ervan :

"... wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur ...".

3. Voorgesteld wordt de eerste zin van paragraaf 3 van artikel 9 van het ontwerp te vereenvoudigen als volgt :

"§ 3. De Commissie kan op eigen initiatief adviezen uitbrengen over de algemene toepassing van deze wet".

Artikel 10.

De woorden "van deze" in het eerste en tweede lid dienen vervangen te worden door het woord "ervan".

Artikel 12.

Artikel 120, tweede lid, van de provinciewet draagt aan de provinciegriffier de zorg op voor het bewaren van het archief, en artikel 132 van de nieuwe gemeentewet belast het college van burgemeester en schepenen daarmee.

De gemachtigde van de Minister is het ermee eens dat in het tweede lid de woorden "De beheerder van een gemeentelijk of provinciaal archief is ertoe gehouden"

.../...

vervangen moeten worden door de woorden "De provinciegriffiers en de colleges van burgemeester en schepenen zijn ertoe gehouden".

De commentaar bij dit artikel in de memorie van toelichting die bij het voorontwerp is gevoegd, zal dienovereenkomstig moeten worden aangepast; de gemachtigde van de Minister acht het terecht noodzakelijk daarbij de alinea te schrappen waarin wordt gesteld : "Na het verstrijken van de termijn die is gesteld voor de geheimhouding van het archief, gelden geen beperkingen meer op de openbaarheid".

Artikel 13.

Naar analogie met de hierboven voorgestelde redactie voor artikel 4, eerste lid, zou het eerste lid als volgt kunnen worden gesteld :

"Art. 13. Voor de afgifte van een afschrift van een bestuursdocument kan een vergoeding worden gevraagd waarvan het bedrag wordt vastgesteld door de provincie- of gemeenteraad".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-Cl. GEUS,
de Heren

C. WETTINCK,
P. HANSE,

P. GOTHOT,
J.-M. FAVRESSE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

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

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté
par M. J.-L. PAQUET, auditeur.
La note du Bureau de coordi-
nation a été rédigée par
Mme P. VANDERNACHT, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitge-
bracht door de H. J.-L. PAQUET,
auditeur. De nota van het
Coördinatiebureau werd opge-
steld door Mevr. P. VANDERNACHT,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN, président de
chambre.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST.

J.-Cl. GEUS.