

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, saisi par le Ministre de la Fonction publique, du Commerce extérieur, de la Recherche scientifique, de la Lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, le 12 février 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "régulant la composition et le fonctionnement de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs", a donné le 13 mars 1996 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 12 februari 1996 door de Minister van Openbaar Ambt, Buitenlandse Handel, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten", heeft op 13 maart 1996 het volgend advies gegeven :

EXAMEN DU PROJET.Formalité préalable.

Etant donné les dispositions que prévoient l'article 7 et l'article 12, alinéa 2, l'arrêté en projet est de nature à entraîner des dépenses nouvelles pour la Région de Bruxelles-Capitale. Par conséquent, conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, il doit recevoir l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions.

En l'espèce, il ressort des explications communiquées par le fonctionnaire délégué que cet accord n'a pas été expressément demandé.

Il appartiendra à la Région de Bruxelles-Capitale d'accomplir cette formalité.

C'est sous la réserve de l'accomplissement de celle-ci, que le présent avis est donné.

Préambule.

Il convient de rédiger le premier alinéa de la manière suivante :

"Vu l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, notamment l'article 19;".

.../...

Dispositif.

Article 1er.

Les définitions énumérées sont inutiles et doivent être omises.

Le chapitre II devient le chapitre premier.

Article 2 (devenant l'article 1er).

Comme en a convenu le fonctionnaire délégué, le président a la qualité de membre de la commission et, sauf précision contraire, les dispositions de l'arrêté en projet applicables aux membres s'appliquent aussi au président.

Pour tenir compte de cette observation, il est proposé de rédiger l'article 2 comme suit :

"Article 1er. La commission se compose de cinq membres, parmi lesquels est désigné un président".

Article 3 (devenant l'article 2).

1. En disposant que le président de la commission doit être un membre du Conseil d'Etat ou de l'auditorat, le texte examiné peut soulever un problème parce que la dérogation visée à l'article 107, alinéa 2, 3°, des lois coordonnées, pourrait ne pas être accordée.

.../...

2. Au surplus, mieux vaud écrire : "... ou de son auditorat".

Article 4 (devenant l'article 3).

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, pour tenir compte de l'observation faite au sujet de l'article 2, on omettra les mots "Le président et".

En outre, le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 1er, serait mieux rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

2. Selon les articles 20 et 21 de l'ordonnance du 30 mars 1995, la commission a pour mission d'émettre un avis, soit à la demande d'une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif, soit à la demande d'une autorité administrative régionale, soit d'initiative. Il est escompté que la commission "contribuera, par ses avis, au développement d'une interprétation uniforme de l'ordonnance" (1). La commission se voit par conséquent assigner un rôle important qu'elle devra tenir à la lumière du droit, garanti par l'article 32 de la Constitution, de consulter des documents administratifs et de s'en faire remettre copie.

(1) Doc. C.R.B., A-353/1-94/95, p. 9.

En outre, lors des travaux préparatoires de l'ordonnance du 30 mars 1995, il a été expressément déclaré par le ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures que "l'impartialité de la commission sera garantie" (1).

Il est permis de déduire de l'importance de la mission dévolue à la commission, du rapport existant entre cette mission et l'exercice d'un droit constitutionnel et du souci d'assurer l'impartialité de la commission que celle-ci doit être composée de manière équilibrée et ne peut pas être une simple émanation de l'administration.

La question se pose si l'arrêté en projet offre effectivement des garanties suffisantes sur ce point. L'on se doit, à cet égard, de relever que le texte en projet n'exclut pas que la commission soit majoritairement composée de fonctionnaires; tel serait le cas si l'un des membres ou les membres désignés, conformément au paragraphe 1er, alinéa 3, en projet, "en raison de leur connaissance approfondie dans le domaine de la publicité de l'administration", étaient des fonctionnaires.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation, par exemple en prévoyant que les deux personnes visées à l'alinéa 3 ne seront pas des fonctionnaires de l'administration régionale, comme semble l'indiquer, par ailleurs, la rédaction de l'article 5, alinéa 2.

(1) Doc. C.R.B., A-353/2-94/95, p. 46.

Sous réserve des observations précédentes, le texte néerlandais du paragraphe 1er, alinéa 2, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 5 (devenant l'article 4).

1. A l'alinéa 1er, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, il convient, dans le texte français, d'écrire, à deux reprises, "un intérêt personnel et direct".

2. Le texte néerlandais de l'alinéa 1er, in fine, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 8 (devenant l'article 7).

La disposition en projet précise que "Le règlement est adopté à l'unanimité ...". Celle-ci risque de poser problème pour prendre la décision visée. Il est proposé d'écrire :

"Le règlement est adopté à la majorité qualifiée et approuvé par le ministre de la Fonction publique".

.../...

Article 10 (devenant l'article 9).

Selon les explications du fonctionnaire délégué, le principe, exprimé à l'alinéa 3, selon lequel les avis "sont publics" signifie que toute personne peut consulter les avis de la commission auprès de son secrétariat. Le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

En outre, le texte en projet doit déterminer les conditions auxquelles cette consultation peut s'exercer. La meilleure solution consisterait, sans doute, à faire référence aux règles relatives à la consultation des documents prévues par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

Article 11 (devenant l'article 10).

1. On écrira à l'alinéa 1er :

"... de sa mission, consulter des experts".

2. Au début de l'alinéa 2, mieux vaut écrire :

"A la demande du président et pour l'application de l'ordonnance ...".

.../...

Article 12 (devenant l'article 11).

L'alinéa 3 donne à penser qu'il est désigné un secrétaire chaque fois que la commission se réunit. Cette rédaction est en contradiction avec l'utilisation du mot "secrétariat" qui implique la permanence d'un service dirigé par un secrétaire qui assiste aux séances et qui assure, notamment, l'accès aux avis de la commission.

Les mots "chaque fois" doivent, en conséquence, être omis.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP.Voorafgaand vormvereiste.

Gelet op de bepalingen waarin artikel 7 en artikel 12, tweede lid, voorzien, kunnen door het ontworpen besluit voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest nieuwe uitgaven ontstaan. Bijgevolg behoort daarvoor overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole de akkoordbevinding te worden verkregen van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

In casu blijkt uit de uitleg die de gemachtigde ambtenaar heeft verstrekt dat niet uitdrukkelijk om die akkoordbevinding is verzocht.

Het staat aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om dit vormvereiste na te komen.

Dit advies wordt gegeven onder voorbehoud van het nakomen van dat vormvereiste.

Aanhef.

Het eerste lid dient als volgt te worden gesteld :

"Gelet op de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, inzonderheid op artikel 19;".

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

De achtereenvolgende definities zijn niet nodig en behoren te vervallen.

Hoofdstuk II wordt hoofdstuk I.

Artikel 2 (dat artikel 1 wordt).

De gemachtigde ambtenaar is het erover eens dat de voorzitter lid van de commissie is en dat, behoudens andersluidende vermelding, de op de leden toepasselijke bepalingen van het ontworpen besluit ook op de voorzitter van toepassing zijn.

Teneinde met deze opmerking rekening te houden, wordt voorgesteld artikel 2 als volgt te redigeren :

"Artikel 1. De commissie bestaat uit vijf leden, uit de kring waarvan een voorzitter wordt aangewezen".

Artikel 3 (dat artikel 2 wordt).

1. Doordat de onderzochte tekst bepaalt dat de voorzitter van de commissie een lid van de Raad van State of van het auditoraat dient te zijn, rijst mogelijk een probleem, omdat de in artikel 107, tweede lid, 3°, van de

.../...

gecoördineerde wetten bedoelde afwijking wel eens niet zou kunnen worden toegestaan.

2. Bovendien is het beter te schrijven : "... aangewezen uit de kring van de leden van de Raad van State of van het auditoraat ervan". Die opmerking geldt eveneens voor artikel 4.

Artikel 4 (dat artikel 3 wordt).

1. Teneinde rekening te houden met de opmerking die over artikel 2 is gemaakt, dienen de woorden "De voorzitter en" in paragraaf 1, eerste lid, te vervallen.

Bovendien is het beter te schrijven :

"De leden worden door de Regering aangewezen voor een verlengbare termijn van vijf jaar".

2. Volgens de artikelen 20 en 21 van de ordonnantie van 30 maart 1995 heeft de commissie tot taak een advies te geven, hetzij op verzoek van een persoon die moeilijkheden ondervindt om inzage of verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen, hetzij op verzoek van een gewestelijke administratieve overheid, hetzij op eigen initiatief. Er wordt van uitgegaan dat de commissie "doorheen haar adviezen zal bijdragen tot de ontwikkeling van een eenvormige

.../...

interpretatie van de ordonnantie" (1). De commissie krijgt bijgevolg een belangrijke rol toegewezen die zij zal moeten spelen in het licht van het door artikel 32 van de Grondwet gegarandeerde recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen.

Bovendien is tijdens de voorbereiding van de ordonnantie van 30 maart 1995 door de minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen uitdrukkelijk verklaard dat "de onpartijdigheid van de commissie zal worden gewaarborgd" (2).

Uit de belangrijkheid van de taak die aan de commissie is opgedragen, uit het verband tussen die taak en de uitoefening van een grondwettelijk recht en uit de wil om de onpartijdigheid van de commissie te waarborgen, kan worden afgeleid dat deze op evenwichtige wijze moet worden samengesteld en geen loutere afgeleide van het overheidsbestuur mag zijn.

De vraag rijst of het ontworpen besluit op dit punt wel voldoende garanties biedt. In dit opzicht dient erop te worden gewezen dat de ontworpen tekst de mogelijkheid niet uitsluit dat de commissie voor het merendeel uit ambtenaren zou bestaan; dat zou het geval zijn als een van beide leden of allebei de leden die overeenkomstig de ontworpen paragraaf 1, derde lid, worden aangewezen "wegens hun grondige

(1) Gedr. St. B.H.R., A-353/1-94/95, blz. 9.

(2) Gedr. St. B.H.R., A-353/2-94/95, blz. 46.

kennis op het vlak van de openbaarheid van bestuur", ambtenaar zijn.

De tekst dient in het licht van deze opmerking te worden herzien, en bijvoorbeeld te bepalen dat de beide, in het derde lid bedoelde personen geen ambtenaar van het gewestbestuur mogen zijn, zoals de redactie van artikel 5, tweede lid, trouwens lijkt aan te geven.

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

In het eerste lid van de Franse tekst schrijve men tweemaal "un intérêt personnel et direct". De gemachtigde ambtenaar is het daarover eens.

In het eerste lid, in fine, van de Nederlandse tekst, schrijve men "persoonlijk" in de plaats van "persoonlijke".

Artikel 8 (dat artikel 7 wordt).

De ontworpen bepaling stelt : "Dit reglement wordt eenparig aangenomen ...". Die eenparigheid dreigt problemen te doen rijzen bij het nemen van de bedoelde beslissing. Er wordt voorgesteld te schrijven :

"Het reglement wordt met een gekwalificeerde meerderheid aangenomen en door de minister van Openbaar Ambt goedgekeurd".

.../...

Artikel 10 (dat artikel 9 wordt).

Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar, betekent het in het derde lid gestelde beginsel dat de adviezen "openbaar" zijn, dat iedereen de adviezen van de commissie op het secretariaat ervan kan inzien. De tekst zou beter in die zin worden gesteld.

Bovendien behoort de ontworpen tekst de voorwaarden te bepalen waaronder die inzage kan geschieden. De beste oplossing zou wellicht zijn te verwijzen naar de regels betreffende de inzage van de documenten die gesteld zijn in de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel 11 (dat artikel 10 wordt).

1. In het eerste lid schrijve men :

"De commissie kan deskundigen raadplegen, als zij zulks voor het vervullen van haar taak noodzakelijk acht".

2. In het begin van het tweede lid is het beter te schrijven :

"Op verzoek van de voorzitter en voor de toepassing van de ordonnantie ...".

.../...

Artikel 12 (dat artikel 11 wordt).

Het derde lid wekt de indruk dat er telkens wanneer de commissie vergadert een secretaris wordt aangewezen. Deze redactie is in tegenspraak met het gebruik van het woord "secretariaat", dat inhoudt dat het een vaste dienst geldt die geleid wordt door een secretaris die de vergaderingen bijwoont en die inzonderheid de toegankelijkheid van de adviezen van de commissie garandeert.

Het woord "telkens" dient bijgevolg te vervallen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président de chambre,
kamervoorzitter,

Y. BOUCQUEY,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,

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

J.-M. FAVRESSE,

Madame
Mevrouw

J. GIELISSEN,

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. VANDERNACHT, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.