

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 l'Intérieur, le 8 septembre 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du ... 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes", a donné le 23 février 1998 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 8 september 1997 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van ... 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten", heeft op 23 februari 1998 het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Intitulé

Il va de soi que le texte en projet doit être complété par la mention, dans son intitulé et dans son article 3, de la date de la loi relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes à savoir le 12 novembre 1997.

Formalités substantielles

La difficulté relative à la nécessité éventuelle de l'accomplissement préalable des formalités du contrôle budgétaire est résolue en ces termes dans la réponse fournie par le fonctionnaire délégué :

"L'avant-projet se borne à fixer le principe selon lequel les avis rendus par la Commission d'accès aux documents administratifs seront publiés, en confiant au Roi le soin de déterminer le mode de publication de ces avis.

Même si dans les commentaires soumis au Conseil des Ministres, il est question de l'établissement d'un rapport annuel et de la publication des avis de la C.A.D.A. sur le réseau Internet-Fedenet, ces mesures feront l'objet d'un arrêté royal d'exécution de la loi lorsqu'elle aura été adoptée et c'est à ce moment que le projet d'arrêté royal dont question suivra la procédure prévue par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Le Cabinet de M. le Ministre estime, dès lors, prématuré de solliciter d'ores et déjà l'accord du ministre du Budget puisque les mesures d'exécution de l'avant-projet de loi ne sont pas encore définitivement établies.

.../...

Je crois, en outre, devoir préciser que la notification du Conseil des ministres du 18 juillet 1997 est incomplète en ce sens que le projet d'arrêté royal visé sous a) ("modifiant l'arrêté royal du 27 juin 1994 réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs") doit, avant d'être présenté à la signature royale, être soumis à l'avis du Conseil d'Etat après avoir à nouveau été soumis aux autorités du contrôle budgétaire. C'est en vertu de ce projet d'arrêté royal notamment qu'il sera procédé au recrutement de deux agents contractuels de niveau 1."

Cette conception du moment de l'application des prescriptions de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 limite la portée du contrôle budgétaire à l'examen de l'efficacité des mesures d'exécution. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle la loi qui est à l'origine du caractère obligatoire de ces dépenses devrait échapper à pareil examen préalable.

C'est pourquoi le présent avis est donné sous la réserve expresse de l'accomplissement des formalités de contrôle budgétaire.

*

*

*

.../...

Dispositif

Articles 2 et 3

L'application de l'article 32 de la Constitution doit se concilier avec le respect de l'article 22 de celle-ci.

A cette fin, il ne suffit pas que le Roi soit habilité à régler le "mode de publication des avis" : encore faut-il qu'Il puisse en limiter l'étendue à ce qui ne porte pas atteinte au respect de la vie privée. Il pourrait être prévu que les commissions puissent décider d'office la dépersonnalisation des avis.

C'est pourquoi l'habilitation doit être complétée; elle peut en outre être rédigée plus simplement.

Il est aussi suggéré que les Commissions soient consultées sur le projet d'arrêté qu'il leur reviendra d'appliquer (les rapports déjà publiés constituent une première expérience à ne pas négliger).

Le texte suivant est dès lors proposé pour l'article 2 du projet de loi (article 8, § 5, en projet).

"§ 5 Sur avis de la Commission, le Roi fixe le mode de publication des avis prévus aux paragraphes 2 et 4, et en détermine les formes et les conditions." (1).

(1) Voyez, par comparaison, l'article 28, alinéa 4, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (modifié par la loi du 4 août 1996).

Pour l'article 3 du projet de loi (article 9, § 4, en projet), il est proposé d'adopter un texte semblable sous réserve toutefois d'écrire "paragraphe 1er et 3" au lieu de "paragraphe 2 et 4".

Onderzoek van het ontwerp

Opschrift

Het spreekt vanzelf dat de ontworpen tekst moet worden aangevuld met de vermelding, in het opschrift en in artikel 3 ervan, van de datum van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, namelijk 12 november 1997.

Substantiële vormvereisten

In het door de gemachtigde ambtenaar verstrekte antwoord is in de volgende bewoordingen een oplossing gegeven voor het probleem van de eventuele noodzaak om vooraf te voldoen aan de vormvereisten inzake de begrotingscontrole :

"L'avant-projet se borne à fixer le principe selon lequel les avis rendus par la Commission d'accès aux documents administratifs seront publiés, en confiant au Roi le soin de déterminer le mode de publication de ces avis.

Même si dans les commentaires soumis au Conseil des Ministres, il est question de l'établissement d'un rapport annuel et de la publication des avis de la C.A.D.A. sur le réseau Internet-Fedenet, ces mesures feront l'objet d'un arrêté royal d'exécution de la loi lorsqu'elle aura été adoptée et c'est à ce moment que le projet d'arrêté royal dont question suivra la procédure prévue par l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

.../...

Le Cabinet de M. le Ministre estime, dès lors, prématuré de solliciter d'ores et déjà l'accord du ministre du Budget puisque les mesures d'exécution de l'avant-projet de loi ne sont pas encore définitivement établies.

Je crois, en outre, devoir préciser que la notification du Conseil des ministres du 18 juillet 1997 est incomplète en ce sens que le projet d'arrêté royal visé sous a) ("modifiant l'arrêté royal du 27 juin 1994 réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs") doit, avant d'être présenté à la signature royale, être soumis à l'avis du Conseil d'Etat après avoir à nouveau été soumis aux autorités du contrôle budgétaire. C'est en vertu de ce projet d'arrêté royal notamment qu'il sera procédé au recrutement de deux agents contractuels de niveau 1."

Volgens die opvatting over het ogenblik waarop de bepalingen van het koninklijk besluit van 16 november 1994 behoren te worden toegepast, strekt de begrotingscontrole er uitsluitend toe de doeltreffendheid van de uitvoeringsmaatregelen te onderzoeken. De Raad van State ziet niet in waarom de wet die noodzakelijkerwijs tot die uitgaven heeft geleid, niet behoeft te worden onderworpen aan zulk een voorafgaand onderzoek.

Om die reden wordt het onderhavige advies uitgebracht onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat voldaan wordt aan de vormvereisten inzake de begrotingscontrole.

*

* *

.../...

Bepalend gedeelte

Artikelen 2 en 3

Bij de toepassing van artikel 32 van de Grondwet moet artikel 22 van diezelfde Grondwet in acht worden genomen.

Hiertoe is het niet voldoende de Koning te machtigen de "wijze van publicatie van de adviezen" te regelen : bovendien moet Hij de strekking ervan kunnen beperken tot wat geen inbreuk maakt op de eerbiediging van het privé-leven. Er zou kunnen worden bepaald dat de commissies ambtshalve kunnen beslissen om de adviezen onpersoonlijk te maken.

De machtigingsbepaling moet dan ook worden aangevuld, en bovendien kan ze eenvoudiger worden geredigeerd.

Er wordt ook voorgesteld dat de Commissies worden geraadpleegd over het ontwerp van besluit dat ze zullen behoren toe te passen (de reeds gepubliceerde verslagen zijn een eerste niet te veronachtzamen ervaring).

De volgende tekst wordt dan ook voorgesteld voor artikel 2 van het wetsontwerp (ontworpen artikel 8, § 5) :

.../...

"§ 5. De Koning bepaalt op advies van de Commissie de wijze van bekendmaking van de adviezen bedoeld in de paragrafen 2 en 4 en stelt de vormvereisten en de voorwaarden ervan vast."(1).

Voor artikel 3 van het wetsontwerp (ontworpen artikel 9, § 4) wordt een soortgelijke formulering voorgesteld, onder voorbehoud evenwel dat men "paragrafen 1 en 3" schrijft in plaats van "paragrafen 2 en 4".

(1) Zie, bij wijze van vergelijking, artikel 28, vierde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (gewijzigd bij de wet van 4 augustus 1996).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,
J. van COMPERNOLLE,

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

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
M. J. REGNIER, premier auditeur
chef de section. La note du Bureau
de coordination a été rédigée et
exposée par M. C. AMELYNCK,
référéndaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. REGNIER, eerste
auditeur afdelingshoofd. De nota
van het Coördinatiebureau werd
opgesteld en toegelicht door de
H. C. AMELYNCK, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se 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 GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS