

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.896/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 april 2007 door de Staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de samenstelling en de werkwijze van de federale commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten", heeft op 10 mei 2007 het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om uitvoering te geven aan artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet van 7 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, dat de Koning opdraagt om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de samenstelling en de werkwijze te bepalen van de federale commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten.

2. Vermits de wet van 7 maart 2007 luidens zijn artikel 21 in werking treedt op een door de Koning te bepalen datum en nog geen uitvoering is gegeven aan die bepaling, is ook het voormelde artikel 9, § 1, tweede lid, van de wet, dat het ontwerp tot rechtsgrond moet strekken, nog niet in werking.

Gelet daarop zal het ontwerp moeten worden aangevuld met een bepaling tot inwerkingstelling van de wet.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien het ontwerp dient te worden aangevuld met een bepaling waarbij de inwerkingtreding van de wet van 7 maart 2007 wordt geregeld en artikel 21 van de wet daartoe rechtsgrond biedt, zal in het eerste lid van de aanhef ook aan dat artikel gerefereerd moeten worden.

2. Vermits het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt gevraagd op grond van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient het vierde lid van de aanhef, waarin een verantwoording wordt gegeven voor een verzoek om spoedbehandeling, te worden weggelaten.

Artikel 1

De term "wet" wordt niet gebruikt in het ontwerp. Artikel 1, 1/, van het ontwerp dient derhalve te worden weggelaten en de indeling van het artikel moet vervallen.

Artikelen 3 en 4

1. Uit artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp volgt dat de federale commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten bestaat uit de zeven leden van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten ⁽¹⁾, aangevuld met twee leden door de minister bevoegd voor economie aangewezen uit de personeelsleden van zijn administratie.

⁽¹⁾ Over een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, op 9 mei 2007 advies 42.823/2 gegeven.

Gelet op de automatische aanstelling van de eerste zeven leden - wie door de Koning als lid van de commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten wordt aangesteld, is automatisch ook lid van de federale commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten -, lijken de regels opgenomen in de artikelen 3, §§ 3 tot 5, en 4 van het ontwerp enkel van toepassing te zijn op de twee aanvullende leden.

Op basis van het ontwerp is een en ander evenwel niet of onduidelijk geregeld. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk wat er dient te gebeuren indien een van de eerste zeven leden tekort komt in de uitvoering van de opdrachten van de federale commissie of het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen niet respecteert of vertrouwelijke documenten verspreidt. Op grond van artikel 4, tweede lid, 1/ en 2/, van het ontwerp kan om die redenen aan het mandaat van een aanvullend lid een einde worden gemaakt. De vergelijkbare regeling opgenomen in artikel 4 van het ontwerp 42.823/2 geldt evenwel slechts voor het functioneren binnen de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Om beide regelingen beter op elkaar te kunnen afstemmen, kan worden overwogen om deze in één ontwerp onder te brengen.

2. In het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat de Koning, op verzoek van de voorzitter van de federale commissie en nadat het effectieve of plaatsvervangende lid van de federale commissie gehoord is, een einde kan maken aan het mandaat van het lid in de volgende gevallen:

- "1/ als de betrokkene tekort komt in de uitvoering van de opdrachten van de federale commissie;
- 2/ als de betrokkene het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen niet respecteert of vertrouwelijke documenten verspreidt."

Bij deze bepaling dient het volgende te worden opgemerkt.

Het geval bedoeld in artikel 4, tweede lid, 1/, van het ontwerp is bijzonder onduidelijk geregeld en laat de Koning een zeer ruime appreciatiebevoegdheid. Al is die bevoegdheid beperkt doordat een optreden van de Koning onderworpen wordt aan het verzoek daartoe uitgaande van de voorzitter van de commissie, toch neemt dit niet weg

dat het motief op grond waarvan een einde kan worden gesteld aan het mandaat van het betrokken lid, zeer onduidelijk blijft.

Deze onduidelijkheid is niet enkel schadelijk voor de rechtszekerheid en het respecteren van het gelijkheidsbeginsel, ze komt ook als paradoxaal over aangezien ze contrasteert met de duidelijkheid van het motief opgenomen in artikel 4, tweede lid, 2/, van het ontwerp.

Indien het de bedoeling is, in 1/, een fout met tuchtrechtelijk karakter te beogen, dan zal de redactie van de tekst in die zin moeten worden herzien.

In die hypothese omvat 1/ ook het bijzondere geval bedoeld in 2/, dat dan bijgevolg geen autonoom bestaansrecht meer heeft. Men vraagt zich bovendien af waarom, in de huidige redactie van het tweede lid, alleen deze bijzondere hypothese van tuchtrechtelijk optreden wordt beoogd.

Het tweede lid dient te worden herzien in het licht van deze opmerking.

Artikel 6

In artikel 6, eerste en tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat bij het beraad en de beslissing, naast de voorzitter, "minstens één Nederlandstalig lid of één Franstalig lid" aanwezig moet zijn. Volgens de gemachtigde van de regering moet die regel garanderen dat er steeds een lid aanwezig is dat de taal waarin het dossier is gesteld, machtig is.

De ontworpen bepaling komt echter niet aan die bedoeling tegemoet. Het gebruik van het woord "of" laat immers de keuze tussen ofwel de aanwezigheid van minstens één Nederlandstalig lid, ofwel de aanwezigheid van minstens één Franstalig lid, naast de algemene regel dat ten minste vijf van de commissieleden aanwezig dienen te zijn.

Aangezien het de bedoeling blijkt dat er telkens één lid aanwezig is dat de taal van het dossier goed machtig is, schrijve men zowel in het eerste als in het tweede lid van artikel 6 van het ontwerp "minstens één Nederlandstalig lid en één Franstalig lid".

Artikel 7

In de Nederlandse tekst van artikel 7 van het ontwerp vervange men het woord "hij" door de woorden "dit lid".

Artikel 8

In de Nederlandse tekst van artikel 8, eerste lid, van het ontwerp dient het woord "zijn" vervangen te worden door het woord "haar".

Artikel 12

Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat de voorzitter zijn bevoegdheid om de briefwisseling en de beslissingen van de commissie te ondertekenen, kan delegeren "in bepaalde gevallen".

De ontworpen bepaling zal moeten worden aangevuld teneinde te verduidelijken in welke gevallen en in welke omstandigheden de delegatie toegelaten is.

Artikel 17

Uit artikel 17 van het ontwerp vloeit voort dat de ontworpen regeling onmiddellijk in werking zal treden, op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei

1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.896/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Simplification administrative, le 23 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition et au fonctionnement de la commission fédérale de réutilisation des documents administratifs", a donné le 10 mai 2007 l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 7 mars 2007 transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui charge le Roi de fixer par arrêté délibéré en Conseil des ministres la composition et le mode de fonctionnement de la commission fédérale de réutilisation des documents administratifs.

2. Étant donné que, selon son article 21, la loi du 7 mars 2007 entre en vigueur à une date à déterminer par le Roi et que cette disposition n'a pas encore été mise en oeuvre, l'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, précité, de la loi, qui doit procurer un fondement juridique au projet, n'est pas non plus encore entré en vigueur.

En conséquence, il faudra compléter le projet par une disposition réglant l'entrée en vigueur de la loi.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Comme le projet doit être complété par une disposition réglant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mars 2007 et que l'article 21 de la loi procure le fondement juridique à cet effet, il faudra également faire référence à cet article au premier alinéa du préambule.

2. L'avis du Conseil d'État, section de législation, étant demandé sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il faut omettre le quatrième alinéa du préambule qui contient une justification d'une demande d'urgence.

Article 1^{er}

Le terme "loi" n'est pas utilisé dans le projet. Il faut dès lors omettre l'article 1^{er}, 1/, du projet et supprimer la division de l'article.

Articles 3 et 4

1. Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, du projet que la commission fédérale de réutilisation des documents administratifs est composée des sept membres de la commission d'accès aux documents administratifs ⁽¹⁾, auxquels s'ajoutent deux membres désignés par le ministre qui a l'économie dans ses attributions parmi les membres de son administration.

⁽¹⁾ Le Conseil d'État, section de législation, a donné le 9 mai 2007 l'avis 42.823/2 sur un projet d'arrêté royal relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Vu la désignation automatique des sept premiers membres - quiconque est désigné par le Roi en qualité de membre de la commission d'accès aux documents administratifs est aussi automatiquement membre de la commission fédérale de réutilisation des documents administratifs -, les règles énoncées aux articles 3, §§ 3 à 5, et 4 du projet ne paraissent s'appliquer qu'aux deux membres complémentaires.

Dans le projet, différents aspects ne sont toutefois pas ou pas assez clairement réglés. Ainsi, par exemple, on n'aperçoit pas ce qu'il y a lieu de faire si l'un des sept premiers membres manque à assurer les missions de la commission fédérale (et non: "ne convient pas pour assurer les fonctions") ou ne respecte pas le caractère confidentiel des délibérations ou la confidentialité des documents diffusés. Selon l'article 4, alinéa 2, 1/ et 2/, du projet, il peut être mis fin pour ces motifs au mandat d'un membre complémentaire. La règle similaire énoncée à l'article 4 du projet 42.823/2 ne vaut toutefois que pour le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs.

Pour une meilleure cohérence des deux règlements, il peut être envisagé de les réunir en un seul projet.

2. L'alinéa 2 de l'article 4 du projet prévoit qu'à la demande du Président de la commission fédérale ou après audition du membre effectif ou membre suppléant de la commission fédérale, le Roi peut mettre fin au mandat du membre dans les cas suivants:

- "1/ si l'intéressé ne convient pas pour assurer les fonctions de la commission fédérale;
- 2/ si l'intéressé ne respecte pas le caractère confidentiel des délibérations ou la confidentialité des documents diffusés".

Cette disposition appelle l'observation suivante.

Le cas visé à l'article 4, alinéa 2, 1/, du projet revêt un caractère particulièrement imprécis et laisse au Roi un très large pouvoir d'appréciation. Certes, ce pouvoir est limité par la circonstance que son exercice est subordonné à la demande du Président de la Commission, mais il n'en demeure pas moins que le motif pour lequel il peut être mis fin aux fonctions du membre concerné demeure très imprécis.

Cette imprécision, nuisible à la sécurité juridique et au respect du principe d'égalité, apparaît par ailleurs paradoxale dès lors qu'elle contraste singulièrement avec la précision du motif visé à l'article 4, alinéa 2, 2/ du projet.

Si l'intention consiste à envisager, au 1/, l'hypothèse d'une faute à caractère disciplinaire, la rédaction devrait être revue en ce sens.

En ce cas, le 1/ engloberait l'hypothèse particulière prévue au 2/, qui n'aurait dès lors plus d'objet autonome. On se demande d'ailleurs pourquoi, dans l'actuelle rédaction de l'alinéa 2, seule cette hypothèse particulière de prévention disciplinaire est envisagée.

L'alinéa 2 sera revu à la lumière de la présente observation.

Article 6

L'article 6, alinéas 1^{er} et 2, du projet dispose que lors de la délibération et de la décision, outre le président, "au moins un membre néerlandophone ou un membre francophone" doit être présent. Selon le délégué du gouvernement, cette règle doit garantir qu'il y aura toujours un membre maîtrisant la langue du dossier.

La disposition en projet ne traduit cependant pas cette intention. L'utilisation du mot "ou" laisse en effet le choix entre la présence d'au moins un membre néerlandophone ou la présence d'au moins un membre francophone, parallèlement à la règle générale requérant la présence d'au moins cinq membres.

Étant donné que l'intention est de garantir la présence d'un membre qui maîtrise la langue du dossier, on écrira tant à l'alinéa 1^{er} qu'à l'alinéa 2 de l'article 6 du projet "au moins un membre néerlandophone et un membre francophone".

Article 7

Dans le texte néerlandais de l'article 7 du projet, on remplacera le mot "hij" par les mots "dit lid".

Article 8

Dans le texte français de l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira "prend ses décisions" plutôt que "prend ses avis".

Article 12

L'article 12 du projet dispose que le président peut "dans certains cas" déléguer sa signature pour la correspondance et les décisions de la commission.

La disposition en projet sera complétée afin d'y préciser les cas et les circonstances dans lesquels la délégation est admise.

Article 17

Il découle de l'article 17 du projet que l'arrêté en projet entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, prévu par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut en principe renoncer à l'entrée en vigueur immédiate afin de permettre à chacun de disposer d'un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. WEEKERS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME