



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.744/4
du 11 juin 2025

advies 77.744/4
van 11 juni 2025

sur

over

une proposition de loi
‘modifiant la loi du
11 avril 1994 relative à la
publicité de l’administration’

een wetsvoorstel ‘tot wijziging
van de wet van 11 april 1994
betreffende de openbaarheid
van bestuur’

Le 14 mai 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration', déposée par Mme Frieda GIJBELS et consorts (*Doc. parl.*, Chambre, 2024-2025, n° 56-0660/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 11 juin 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 juin 2025.

*

Op 14 mei 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur', ingediend door mevrouw Frieda GIJBELS c.s. (*Parl.St.*, Kamer, 2024-2025, nr. 56-0660/001).

Het voorstel is door de vierde kamer onderzocht op 11 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 juni 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. La proposition à l'examen emportant des traitements de données à caractère personnel, elle sera par conséquent soumise à l'avis de l'Autorité de protection des données.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

1. La modification apportée à l'article 1^{er}, alinéa 2 ¹, 1^o, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' a pour objet de soumettre les instances visées aux *litterae* g), h) et i), proposés au régime de publicité organisé par cette loi.

Parmi ces instances, certaines remplissent des missions législatives ou juridictionnelles.

[‡] S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ La mention de l'alinéa modifié n'apparaît pas dans la phrase liminaire de l'article 2. Celle-ci sera complétée en conséquence.

2.1. Dans son arrêt n° 51/2025 du 20 mars 2025, la Cour constitutionnelle a jugé :

« B.7.2. L'article 32 de la Constitution dispose :

'Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134'.

Selon le Constituant, cette disposition 'fixe les principes de base concernant la publicité de l'administration. Il est opté pour une brève définition de ces principes. Une spécification plus détaillée ne peut que prêter à confusion et ne fait que rétrécir le texte au lieu de l'éclaircir. Le danger est trop grand que ce qui n'est pas repris soit interprété comme une restriction volontaire ou involontaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 839/1, p. 4 ; n° 839/4, p. 2 ; Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 3).

B.7.3. Contrairement à ce que prétend le Conseil des ministres, l'article 32 de la Constitution ne dispose pas à l'égard de quelles autorités s'applique le droit d'accès aux documents administratifs, la notion de 'document administratif' devant par ailleurs, selon le Constituant, être interprétée très largement. La disposition attaquée, qui renvoie à la notion d' 'autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État' pour définir le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, ne reflète donc pas un choix du Constituant.

[...]

B.12.1. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées. L'article 11 de la Charte aussi garantit le droit à la liberté d'expression, qui comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées.

B.12.2. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte n'accordent pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'obligent davantage l'État à les lui communiquer. Toutefois, un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier la liberté de recevoir et de communiquer des informations, et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 février 2022, *Šeks c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36; CJUE, 3 février 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, points 81-82).

En ce qu'ils reconnaissent le droit d'accès aux informations du secteur public, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 11 de la Charte ont une portée analogue à celle de l'article 32 de la Constitution. Les garanties fournies par ces dispositions forment dès lors, dans cette mesure, un tout indissociable.

B.12.3. Le droit d'accès aux documents administratifs, tel qu'il est garanti par l'article 32 de la Constitution, par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 11 de la Charte, n'est pas absolu.

Ces dispositions n'excluent pas une limitation du droit d'accès aux documents administratifs, mais elles exigent que cette limitation soit autorisée par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit (CEDH, grande chambre, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, précité, §§ 181, 187 et 196; 9 décembre 2021, *Rovshan Hajiye v. Azerbaïdjan*, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; CJUE, 4 mai 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL e.a.*, ECLI:EU:C:2016:325, point 149).

B.12.4. Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.12.5. En permettant au législateur de prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et ne produisent pas des effets disproportionnés.

À cet égard, la transparence administrative participe à l'effectivité de l'exercice du droit de recours des administrés devant le Conseil d'État ou devant les cours et tribunaux ordinaires.

B.13. La disposition attaquée énumère les instances qui sont des instances administratives et qui relèvent par conséquent du champ d'application de la loi du 11 avril 1994, dans la mesure où elles sont des autorités fédérales ou exercent des compétences fédérales. Elle mentionne en premier lieu l'autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En revanche, elle ne cite pas les institutions et organes mentionnés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à savoir les assemblées législatives et leurs organes, en ce compris les médiatrices et les médiateurs institués auprès de ces assemblées, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État, les juridictions administratives et les organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la justice.

Il en découle que la loi du 11 avril 1994 ne s'applique pas à cette dernière catégorie d'institutions et organes. Comme il est dit en B.4.2, il ne s'agit pas d'autorités administratives.

B.14. La circonstance que ces institutions et organes ne font pas partie du pouvoir exécutif ne justifie toutefois pas que le législateur n'ait pas réglé l'accès à leurs actes et à leurs règlements et aux documents qui y sont liés ou qui sont établis ou reçus en vue de leur préparation en ce qu'ils portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire. En effet, ces documents n'affectent pas la fonction législative ou juridictionnelle de cette institution ou de cet organe, mais sont de nature administrative.

B.15. Cette inconstitutionnalité ne trouve toutefois pas son origine dans la définition attaquée de la notion d'instance administrative, mais dans l'absence d'une disposition législative qui règle l'accès aux documents des institutions et des organes mentionnés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire.

B.16. Il appartient au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité ».

La Cour, dans l'arrêt n° 51/2025, dit dès lors pour droit :

« L'absence d'une disposition législative qui règle l'accès aux documents des institutions et des organes mentionnés à l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui portent sur des marchés publics et sur les membres de leur personnel, ainsi que sur le recrutement, la désignation, la nomination dans une fonction publique ou des mesures ayant un caractère disciplinaire viole les articles 10, 11, 19 et 32 de la Constitution ».

2.2. Dans son arrêt n° 9/2025 du 30 janvier 2025, la Cour constitutionnelle a par ailleurs jugé :

« B.72.1. En prévoyant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif – notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement – est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

B.72.2. Selon le Constituant, les principes consacrés à l'article 32 de la Constitution sont valables à l'égard de toutes les autorités administratives et, concrètement, cette notion d'« autorité administrative » doit recevoir l'interprétation la plus large, en ce que le droit à la publicité des documents administratifs constitue un droit fondamental.

B.72.3. Le fait que le Registre central soit géré comme espace de conservation des décisions judiciaires authentiques et pseudonymisées constitue toutefois une mission à ce point indissociablement liée à l'exercice de la fonction juridictionnelle que, dans l'exercice des missions énumérées à l'article 782, § 6, alinéa 8, du Code judiciaire, le comité de gestion institué auprès du SPF Justice, visé à cet article 782, § 6, du même Code n'est pas une autorité administrative soumise à l'obligation de publication prévue par l'article 32 de la Constitution ».

3. Il découle de ces arrêts que les documents se rapportant à l'exercice des fonctions législatives ou juridictionnelles des instances visées par la proposition n'ont pas vocation à entrer dans le champ d'application du régime de publicité que la loi du 11 avril 1994 organise en exécution de l'article 32 de la Constitution. Il en va différemment des documents se rapportant aux fonctions de nature administrative exercées par ces mêmes instances, l'absence de disposition législative réglant l'accès à ces documents étant constitutive d'une inconstitutionnalité, ainsi que l'a jugé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 51/2025.

Dès lors que les auteurs de la proposition inscrivent les modifications envisagées dans le cadre législatif organisé par la loi du 11 avril 1994, elle-même adoptée en exécution de l'article 32 de la Constitution, il convient de revoir l'article 1^{er}, alinéa 2, proposé de manière à inclure dans le champ d'application de la loi du 11 avril 1994 les assemblées législatives ou leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, la Cour des comptes et la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État et les juridictions administratives ainsi que les organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice, mais uniquement pour ce qui relève des fonctions administratives exercées par ces instances, en visant, afin de remédier à l'inconstitutionnalité constatée dans l'arrêt n° 51/2025, les documents relatifs aux marchés publics passés par ces instances, aux membres de leur personnel, ainsi qu'au recrutement, à la désignation, à la nomination dans une fonction publique ou aux mesures ayant un caractère disciplinaire.

L'article 2 de la proposition sera revu en conséquence.

4.1. Au *littera i)* proposé, le membre de phrase « , à savoir les institutions créées pour satisfaire spécifiquement un service d'intérêt général et » sera omis afin d'éviter toute confusion.

En effet, outre que la notion de « service d'intérêt général » paraît redondante avec celle de « mission de service public » dont seraient investies les institutions visées, cette notion est habituellement utilisée pour les besoins de la délimitation du droit européen du marché et de la concurrence. Le protocole n° 26 'sur les services d'intérêt général' annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le « TFUE ») distingue à cet effet les activités relevant de services d'intérêt économique général qui sont soumises au droit du marché (sous la réserve des conditions fixées par l'article 106, paragraphe 2, du TFUE), d'une part, et les activités relevant de services non économiques d'intérêt général qui n'y sont pas soumises, d'autre part. Une référence à la notion de « service d'intérêt général » semble dès lors sans pertinence dans le contexte du dispositif proposé.

Ainsi clarifiée, la disposition trouvera à s'appliquer à la prestation par les institutions visées de missions de service public au sens du droit administratif interne ² et non à l'accomplissement par ces mêmes institutions d'activités menées en concurrence sur un marché ³.

4.2.1. Concernant ce même *littera i)*, la section de législation a eu l'occasion dans son avis 75.603/2 ⁴ de soulever les difficultés suivantes à propos d'un dispositif similaire.

4.2.2. Au *littera i)*, A, la disposition à l'examen ne vise pas expressément l'ensemble des institutions qui dépendent du Gouvernement fédéral mais uniquement « un ou plusieurs services publics fédéraux ». Compte tenu de l'intention poursuivie par les auteurs de la proposition, il convient de revoir le dispositif en manière telle qu'il vise explicitement l'ensemble de ces institutions.

² Dans son arrêt n° 43/2020 du 12 mars 2020, la Cour constitutionnelle a jugé, à propos de la soustraction des sociétés publiques flamandes d'investissement à certains régimes de publicité :

« B.13.2. La différence de traitement entre les sociétés d'investissement de l'autorité flamande, visées à l'article I.3, 4°, w), x) et y), du décret du 7 décembre 2018, et les autres organismes de l'autorité flamande et les autorités locales, visés à l'article I.3, 1° et 5°, du même décret, repose sur un critère objectif et n'est pas dénuée de justification raisonnable. Le législateur décrétoal a pu estimer qu'il est essentiel pour les sociétés d'investissement, qui sont actives en partie sur le marché privé, qu'elles conservent 'une certaine distance par rapport à l'image publique' et qu'elles 'ne soient pas trop associées aux pouvoirs publics par les entrepreneurs et les entreprises auxquels elles s'adressent' (ibid.). Il est pertinent à la lumière de cet objectif légitime que les sociétés d'investissement soient partiellement exclues des dispositions relatives à la 'communication entre les citoyens et les autorités'. Voir également C.C., 14 janvier 2021, n° 3/2021, B.26.1 à B.26.4.

³ Ainsi, des entreprises telles notamment celles visées par la loi du 21 mars 1991 'portant réforme de certaines entreprises publiques économiques' sont chargées de l'accomplissement de missions de service public dans les conditions fixées par leur contrat de gestion tout en pouvant se livrer à des activités en concurrence.

⁴ Avis 75.603/2 donné le 18 mars 2024 sur un amendement au projet devenu la loi du 12 mai 2024 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes'.

Par ailleurs, la disposition proposée ne vise pas l'ensemble des instances administratives énumérées à l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994. Il en résulte que, par exemple, les « institutions investies d'une mission de service public » financées par des instances administratives qui ne seraient pas visées au *littera i*), A, proposé, ne relèveraient pas du champ d'application de ce dernier. La section de législation n'aperçoit pas ce qui justifierait cette exclusion.

4.2.3. Au *littera i*), B, il n'y a pas lieu de rappeler que les « institutions » concernées sont celles « investies d'une mission de service public » dès lors que ceci découle déjà de la phrase introductive de la disposition proposée.

4.2.4. Les associations sans but lucratif sont administrées par un « organe d'administration »⁵. Dès lors, au *littera i*), B, il serait préférable d'utiliser cette notion à la place de celle de « conseil d'administration », plus restrictive. En outre, eu égard à l'objectif qu'ils poursuivent, les auteurs de la proposition vérifieront s'il ne conviendrait pas d'étendre le champ d'application du *littera i*), B, à l'organe de direction et de surveillance des personnes morales concernées⁶.

Le *littera i*) proposé sera revu à la lumière de ce qui précède.

Article 3

1.1. L'article 2, § 3, proposé énonce :

« Les décisions du gouvernement fédéral, à l'exception des décisions à portée individuelle, sont systématiquement publiées, avec les documents y afférents, sur le site web central de l'autorité fédérale.

Les documents y afférents sont les notes au gouvernement fédéral et les documents approuvés par le gouvernement fédéral, les communications au gouvernement fédéral ainsi que les documents soumis au gouvernement fédéral et les avis ».

D'après son commentaire, l'article 3 tend « à transposer la réglementation flamande au niveau fédéral ».

Le « Bestuursdecreet » du 7 décembre 2018 (ci-après : le « décret gouvernance »), auquel les auteurs de la proposition renvoient expressément, énonce en effet une règle similaire en son article II.9⁷.

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition précisent :

« De bepaling van de eerste paragraaf is momenteel ingeschreven in artikel 16/1, § 1, bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse Regering (BVR 25 juli 2014). Het is aangewezen deze verplichting decretaal te verankeren met het oog op de continuïteit van deze praktijk

⁵ Voir l'article 9:5 du Code des sociétés et des associations.

⁶ Voir par comparaison l'article 2, 1^o, c), de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'.

⁷ Le paragraphe 1^{er} de l'article II.9 du décret gouvernance énonce : « À l'exception des décisions à portée individuelle, les décisions du Gouvernement flamand, ainsi que les documents y afférents, sont systématiquement publiés sur le site internet central de l'Autorité flamande ».

die kadert in een transparantere besluitvorming maar ook in ruimere participatie en consultatie. Onder meer ook alle visienota's, conceptnota's, groenen witboeken, principieel goedgekeurde ontwerpregelgeving worden gepubliceerd.

De beslissingen van de VR worden gepubliceerd, samen met de bijhorende documenten:

- de nota's aan de VR en de documenten die door de VR goedgekeurd worden (ontwerpbesluit, (voor)ontwerpdecreet, conceptnota enzovoort);
- de mededelingen aan de VR samen met de documenten die aan de VR voorgelegd worden;
- de adviezen van adviesorganen.

Het is niet wenselijk of nuttig om alle bijlagen bij de nota's aan de VR systematisch te publiceren.

De volgende documenten zullen niet worden gepubliceerd:

- interne adviezen en akkoorden (IF, begrotingsakkoord, akkoord minister van bestuurszaken;
- vertrouwelijke documenten, onder andere cv's enzovoort;
- voorgaande versies als er bis-, ter- enzovoort versies zijn;
- documenten bij agendapunten die uitgesteld of ingetrokken werden;
- te omvangrijke documenten, kaarten enzovoort ».

1.2. Il résulte du commentaire de l'article proposé que l'intention des auteurs de la proposition est, contrairement à ce qui résulte des travaux préparatoires du décret gouvernance, d'imposer au Gouvernement fédéral de publier l'avis de l'inspecteur des Finances, l'accord du ministre du Budget « ainsi que d'autres avis ».

L'intention des auteurs de la proposition serait sans doute mieux consacrée dans le dispositif si les mots « et les avis » étaient remplacés par les mots « et les avis et accords donnés ».

Si l'intention est de couvrir l'ensemble des formalités accomplies dans le cadre de l'élaboration de la décision ⁸, il est préférable de renvoyer de manière plus générale aux documents reçus dans le cadre des formalités accomplies.

1.3. Telle que la notion de « documents y afférents » est définie, elle est susceptible de recouvrir également, par exemple, les documents confidentiels, les versions précédentes des décisions ou encore les documents volumineux, lesquels ne sont pas, en principe, visés par la publication imposée par le décret gouvernance, du moins selon les travaux préparatoires de ce décret.

Les auteurs de la proposition s'assureront que telle est bien leur intention.

⁸ Les auteurs de la proposition se réfèrent ainsi à la proposition modifiant le Règlement de la Chambre des représentants en ce qui concerne la publication des avis du ministre du Budget et de l'Inspection des Finances ainsi que d'autres avis, *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3242/001, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3242/55K3242001.pdf>. Cette proposition vise également les procédures de notification à la Commission européenne.

Il conviendrait par ailleurs de déterminer si et, le cas échéant, dans quelle mesure les exceptions à la publicité des documents administratifs figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent être invoquées pour restreindre la publicité de certains documents afférents à une décision gouvernementale. Dans ce cadre, il convient de mettre en balance la nécessité de publier les documents afférents à la décision – en tenant compte de leur nature et de leur portée – et les intérêts protégés par les exceptions précitées ⁹.

1.4. La disposition examinée sera revue à la lumière de ce qui précède.

2. Dans son avis 74.617/2 ¹⁰, la section de législation a observé au sujet d'une disposition similaire à l'article 3 :

« Il ne peut être exclu que les 'documents afférents' aux décisions du Gouvernement fédéral contiennent des données à caractère personnel.

Si l'intention est de ne pas viser de telles données, il convient alors de les exclure explicitement dans le dispositif. À défaut, il y a lieu de rappeler que le traitement de telles données implique pour le législateur d'en fixer les 'éléments essentiels' dans la loi elle-même. Le dispositif devrait alors être complété en ce sens.

À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données ¹¹.

L'amendement examiné sera revu compte tenu de l'intention poursuivie ».

La même observation vaut en l'espèce.

Article 4

L'article 4 remplace, dans l'article 5, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, l'obligation existante d'information du demandeur, mise à charge de l'instance administrative qui n'est pas en possession du document administratif ¹², par une obligation de transmettre « sans délai la demande à l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document » et d'en informer « également le demandeur ».

⁹ Voir pour une observation similaire l'avis 74.617/2 donné le 6 novembre 2023 sur les amendements n^{os} 14 et 15 à 17 au projet devenu la loi du 12 mai 2024 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes'.

¹⁰ Avis 74.617/2, *ibidem*.

¹¹ *Note de bas de page 6 de l'avis cité* : Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n^o 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n^o 55-1951/001, p. 119) ; C.C., 10 mars 2022, n^o 33/2022, B.13.1 ; 22 septembre 2022, n^o 110/2022, B.11.2.

¹² En vertu du texte actuel de l'article 5, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994, l'instance administrative qui n'est pas en possession du document administratif demandé « en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document ».

La section de législation n'aperçoit pas clairement la portée de l'obligation, ainsi mise à charge de l'instance administrative qui n'est pas en possession du document administratif, de transmission, sans délai, de la demande à l'autorité qui serait détentrice du document.

S'il s'agit d'une simple obligation d'information de l'autorité détentrice, additionnelle par rapport à l'obligation existante d'informer le demandeur, la plus-value d'une telle obligation « sans délai » n'apparaît pas clairement, puisque le demandeur, informé de l'identité de cette autorité devra, s'il le souhaite, adresser une nouvelle demande auprès de cette autorité, selon les règles applicables en la matière à cette dernière.

Si en revanche, l'intention des auteurs de la proposition est d'attacher des effets juridiques à l'obligation de transmission de la demande, il conviendra de compléter le dispositif afin de préciser ces effets, et ce dans le respect des règles répartitrices de compétences.

Article 6

Les mots « modifié en dernier lieu » seront remplacés par le mot « inséré ».

Article 8

1. Au sujet d'une disposition similaire à l'article 6, § 6, proposé, la section de législation a observé, dans l'avis 75.042/2 ¹³ :

« La procédure d'urgence en projet ne concerne que les demandes d'accès aux documents administratifs, à l'exclusion donc de celles visant à rectifier des informations inexactes ou incomplètes qui peuvent être introduites conformément à l'article 7 de la loi du 11 avril 1994.

Les auteurs de l'amendement s'assureront que telle est leur intention et, le cas échéant, devront être en mesure de justifier cette différence procédurale.

L'amendement sera réexaminé en conséquence ».

La même observation vaut *mutatis mutandis*.

2. L'attention des auteurs de la proposition est attirée sur le fait que la notion d'« inconvénients graves susceptibles d'affecter la situation du demandeur », selon l'interprétation qui en serait faite, pourrait compromettre l'objectif, affirmé dans le commentaire de l'article, de permettre notamment à des journalistes un accès urgent aux documents.

¹³ Avis 75.042/2 donné le 11 janvier 2024 sur l'amendement n° 18 au projet de loi devenu la loi 12 mai 2024 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes'.

3. Les paragraphes 7 à 9 proposés seront revus afin de remplacer les mots « autorité administrative fédérale » par ceux d'« instance administrative », conformément à la terminologie désormais utilisée à l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994, tel que modifié par la loi du 12 mai 2024.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 10, 2^o, 3^o et 4^o.

4. Au paragraphe 7, pour les délais appelés à se compter en jours civils, la précision selon laquelle il s'agit de jours « civils » est inutile et sera omise.

La même observation vaut pour l'article 10, 2^o.

5. Une certaine redondance apparaît entre l'article 6, § 5, tel que modifié par l'article 7 de la proposition, et les paragraphes 7 et 9 du même article, tels qu'insérés par l'article 8.

Il conviendra de revoir l'articulation entre ces dispositions afin de prévenir toute répétition inutile et de garantir la cohérence du dispositif.

6. Au paragraphe 8 proposé, dans la version française, les mots « en consultation » seront remplacés par les mots « en concertation ».

Dans la même disposition, il va de soi que les « modalités d'exécution du droit de consultation » que peuvent fixer les instances administratives sont de nature purement pratique.

7. Au paragraphe 9 proposé, les mots « de la présente loi » sont inutiles et seront omis.

Article 10

1. Plusieurs modifications proposées reprennent la substance de certaines dispositions de l'arrêté royal du 29 avril 2008 'relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux et de réutilisation des documents administratifs'.

Il conviendra dès lors de procéder aux adaptations nécessaires de cet arrêté royal afin d'éviter la coexistence de règles similaires mais de rang juridique différent.

La même observation vaut pour l'article 11.

2.1. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, proposé énonce que « [d]ans l'exercice de ses compétences décrites au § 2, la Commission est dotée de pouvoirs d'investigation et de contrainte ».

De deux choses l'une :

– soit ces pouvoirs sont ceux déjà déterminés au paragraphe 2 : dans ce cas, ces mots sont redondants et seront omis ;

– soit l'intention est de confier d'autres pouvoirs que ceux déterminés au paragraphe 2 proposé : dans ce cas, il y a lieu de les préciser.

Le dispositif sera revu en conséquence.

2.2. À l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, proposé, la notion d'« impartialité » sera préférée à celle de « neutralité », dès lors que la portée de la notion d'« impartialité » est plus large.

2.3. Au sujet d'une disposition qui, à l'instar de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, proposé, instaurait un mécanisme de recours auprès de la Commission, la section de législation a observé :

« Le maintien de la compétence d'avis de la Commission agissant à la demande d'une instance administrative, qui figure à l'article 8, § 3, de la loi du 11 avril 1994, suppose que soit organisé un mécanisme permettant d'éviter les cas dans lesquels, saisie d'un recours, ladite Commission se retrouverait également saisie d'une demande d'avis portant sur le même objet et émanant de l'instance administrative dont la décision de refus fait l'objet du recours.

L'amendement sera complété en conséquence ¹⁴ » ¹⁵.

La même observation vaut en l'espèce.

3.1. Suivant l'article 8, § 2, alinéa 2, 1, proposé, le recours doit être introduit dans un délai de nonante jours qui prend cours « le jour suivant l'envoi de la décision [...] ».

Cette disposition applique, en matière de notification d'un document faisant courir un délai, la « théorie de l'émission ».

Or, celle-ci a été à plusieurs reprises condamnée par la Cour constitutionnelle.

Il y a lieu de lui substituer la « théorie de la réception » et par conséquent de prendre en considération la date à laquelle la demande a été reçue ou est présumée avoir été reçue par son destinataire.

3.2. L'article 8, § 2, alinéa 2, proposé ne détermine pas le délai ni sa prise de cours en cas de refus de rectification d'un document administratif sur la base de l'article 7 de la loi du 11 avril 1994.

La disposition sera complétée.

3.3. L'article 8, § 2, alinéa 3, proposé prête à confusion.

¹⁴ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Voir en ce sens l'avis 64.533/4 donné le 3 décembre 2018 sur des amendements à une proposition devenue le décret du 14 mars 2019 'modifiant le décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration afin de renforcer le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2017-2018, n° 625/4, pp. 2 à 5).

¹⁵ Avis 74.617/2.

Dans l'hypothèse où il s'agit de viser le cas où l'instance administrative n'a pas donné suite à une demande d'accès aux documents administratifs dans les délais prescrits, ce qui constitue une décision implicite de rejet, il existe alors une contradiction entre cet alinéa 3 et l'alinéa 2, 2, proposé.

Si en revanche, les auteurs de la proposition entendent viser les cas de manquement aux obligations de publicité active, où il n'y a formellement pas de décision, il conviendrait, par souci de sécurité juridique, de l'exprimer plus clairement.

Dans la même disposition, les mots « à l'alinéa 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'alinéa 2 ».

3.4. À l'article 8, § 2, alinéa 6, proposé, les mots « visée à l'article 1^{er} » seront omis.

3.5. Dans la version française de l'article 8, § 2, alinéa 8, proposé, afin de se conformer à la terminologie utilisée à l'article 6, § 3, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, de la loi du 11 avril 1994, le mot « déraisonnable » sera remplacé par le mot « abusive » et les mots « manifestement formulée de façon trop vague » seront remplacés par les mots « formulée de façon manifestement trop vague ».

3.6. Au sujet d'une disposition similaire à l'article 8, § 2, alinéa 9, proposé, la section de législation a observé dans l'avis 74.617/2 :

« L'article 8, § 2, alinéa 1^{er}, en projet dispose que le président de la Commission ou le membre qu'il désigne 'se rend' sur place, le cas échéant en faisant appel à la force publique, dans l'hypothèse où l'instance administrative ne transmet pas le document administratif faisant l'objet du recours.

Les auteurs de l'amendement s'assureront que leur intention est effectivement d'imposer, dans ces circonstances, aux membres de la Commission de se rendre sur place pour prendre connaissance ou copie de ces documents ou s'il s'agit plutôt de prévoir qu'ils en aient la possibilité ¹⁶.

La disposition sera réexaminée au regard de ce qui précède en tenant compte des moyens mis à la disposition de la Commission pour exécuter ses nouvelles missions ».

La même observation vaut *mutatis mutandis*.

3.7. L'article 8, § 2, alinéa 10, proposé prévoit que la Commission doit notifier sa décision au demandeur et à l'instance administrative dans les vingt jours de la réception du recours.

Un tel délai n'apparaît pas réaliste et est peu cohérent au regard du fait que l'instance administrative dispose, selon l'alinéa 7 proposé, d'un délai de sept jours ouvrables à dater de la réception de la notification du recours par la Commission pour envoyer une copie du document qui a été demandé ou dont la rectification a été sollicitée.

¹⁶ Note de bas de page 21 de l'avis cité : Comparer avec l'article 28, § 2, du décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019.

Aucun régime de suspension ou de prorogation de délai n'est organisé ¹⁷.

La disposition sera revue en conséquence.

3.8. À l'article 8, § 2, alinéa 13, proposé, le mot « administratives » sera inséré après le mot « amendes » afin de ne laisser aucun doute sur le fait que l'habilitation confiée au Roi porte sur la fixation d'amendes de nature administrative.

Cette possibilité d'infliger des amendes administratives ne semble par ailleurs pas applicable aux hypothèses de demandes de rectification ou de non-respect des obligations de publicité active. Les auteurs de la proposition devront être en mesure de s'en justifier.

4.1. À l'article 8, § 5, proposé, les mots « instituée par l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 » seront à chaque fois omis.

4.2. À l'article 8, § 5, proposé, les alinéas 2 et 3 seront complétés pour viser également les cas de demandes de rectification de documents ou les hypothèses de non-respect des obligations de publicité active.

4.3. À l'article 8, § 5, alinéa 2, proposé, les mots « et ce, malgré les manquements de l'entité concernée » sont dénués de portée normative et seront omis.

4.4. À l'article 8, § 5, alinéa 3, proposé, la liste des personnes concernées sera complétée par la mention du demandeur du document administratif.

4.5. À l'article 8, § 5, alinéa 7, proposé, le point de départ du délai de conservation des données sera explicité.

4.6. À l'article 8, § 5, alinéa 8, proposé, notamment afin de couvrir les différents recours possibles, les mots « en cas de recours formé sur la base de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État » seront remplacés par les mots « en cas de recours formé contre la décision de la Commission ».

5. À l'article 8, § 6, alinéa 5, proposé, la question se pose de savoir si la Commission peut infliger une amende administrative dans le cas où les documents transmis au demandeur par l'instance administrative ne sont pas conformes à sa décision ou lorsque cette instance ne se conforme pas à l'ordre donné de respecter cette décision.

Si telle est l'intention, la disposition proposée gagnerait à être clarifiée en ce sens.

¹⁷ Comparer avec l'article 8/4, § 1^{er}, du décret de la Communauté française du 22 décembre 1994 'relatif à la publicité de l'administration'.

Article 11

1. L'article 10 de la loi du 11 avril 1994 n'a pas été modifié par la loi du 12 mai 2024 mais a été abrogé par l'article 20 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'.

La phrase liminaire sera revue en conséquence.

2. La section de législation n'aperçoit pas clairement ce que les auteurs de la proposition entendent par l'expression selon laquelle les décisions de la Commission « sont publiques et sont publiées », puisque la publication implique déjà, par nature, que ces décisions soient rendues publiques.

Le dispositif ou, le cas échéant, son commentaire sera revu en conséquence.

Article 12

1. En prévoyant que la loi du 11 avril 1994 est évaluée par la Chambre des représentants, le législateur s'immisce dans l'exercice de la fonction législative, lequel relève, en principe, de l'autonomie de la Chambre des représentants. Le texte proposé contrevient ainsi à l'article 60 de la Constitution qui réserve à la Chambre des représentants l'organisation de son fonctionnement interne.

La disposition sera en conséquence revue pour prévoir que la Commission adresse à la Chambre des représentants son prochain rapport annuel qui comprend une évaluation de la loi ou, le cas échéant, que le Gouvernement est chargé de cette évaluation sur la base du prochain rapport annuel de la Commission.

2. Les mots « et de réutilisation des » seront à chaque fois omis vu que la Commission de réutilisation des documents administratifs n'est pas concernée par la loi du 11 avril 1994.

Si les auteurs de la proposition entendent imposer une obligation similaire en ce qui concerne la Commission de réutilisation des documents administratifs, il y a lieu de le faire dans la loi du 4 mai 2016 'relative aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public'.

3. À l'article 13/1, alinéa 2, 1°, proposé, dans la version française, le mot « prendre » sera remplacé par le mot « prévoir ».

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Aangezien het voorliggende voorstel verwerkingen van persoonsgegevens inhoudt, moet het dan ook om advies worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

ONDERZOEK VAN HET VOORSTEL

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. De wijziging die in artikel 1, tweede lid,¹ 1°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ wordt aangebracht, strekt ertoe de bij die wet getroffen regeling betreffende de openbaarmaking te laten gelden voor de instanties die in de voorgestelde punten g), h) en i) worden vermeld.

Een aantal van die instanties vervullen wetgevende of rechtsprekende opdrachten.

[‡] Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ De inleidende zin van artikel 2 maakt geen melding van het gewijzigde lid en moet dus worden aangevuld.

2.1. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 51/2025 van 20 maart 2025 het volgende geoordeeld:

“B.7.2. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

‘Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134’.

Volgens de Grondwetgever legt die bepaling ‘de basisprincipes vast met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Er is geopteerd voor een korte omschrijving van die principes. Een nadere specificering kan alleen maar verwarring scheppen en ertoe leiden dat wat verduidelijking moet zijn, een verenging wordt. Het gevaar is te groot dat wat dan niet is opgenomen als een al dan niet gewilde beperking zou worden geïnterpreteerd’ (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, p. 4; nr. 839/4, p. 2; Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 3).

B.7.3. In tegenstelling tot wat de Ministerraad aanvoert, bepaalt artikel 32 van de Grondwet niet op welke overheden het recht op toegang tot bestuursdocumenten – waarbij het begrip ‘bestuursdocumenten’ overigens volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – van toepassing is. De bestreden bepaling, die verwijst naar het begrip ‘administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State’ om het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 te definiëren, geeft bijgevolg geen keuze van de Grondwetgever weer.

(...)

B.12.1. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgt het recht op vrijheid van meningsuiting, dat de vrijheid omvat om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven. Artikel 11 van het Handvest waarborgt eveneens het recht op vrije meningsuiting, dat de vrijheid omvat om meningen te hebben en om kennis te nemen of te geven van informatie of ideeën.

B.12.2. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest kennen aan het individu geen recht toe op toegang tot informatie waarover een overheid beschikt, en verplicht de Staat evenmin ertoe die aan hem mee te delen. Een dergelijk recht of een dergelijke verplichting kan evenwel in de eerste plaats ontstaan wanneer de bekendmaking van de informatie is opgelegd bij een uitvoerbaar geworden rechterlijke beslissing en, in de tweede plaats, wanneer de toegang tot de informatie bepalend is voor de uitoefening, door het individu, van zijn recht op vrije meningsuiting, inzonderheid de vrijheid om kennis te nemen en te geven van informatie, en wanneer het weigeren van die toegang een inmenging vormt in de uitoefening van dat recht (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság* t. Hongarije, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, § 156; 3 februari 2022, *Šeks* t. Kroatië, ECLI:CE:ECHR:2022:0203JUD003932520, § 36; HvJ, 3 februari 2021, C-555/19, *Fussl Modestraße Mayr GmbH*, ECLI:EU:C:2021:89, punten 81-82).

In zoverre daarin het recht op toegang tot overheidsinformatie wordt erkend, hebben artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 32 van de Grondwet. De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.12.3. Het recht op toegang tot bestuursdocumenten, zoals dat wordt gewaarborgd bij artikel 32 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 11 van het Handvest, is niet absoluut.

Die bepalingen sluiten een beperking van het recht op toegang tot bestuursdocumenten niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling (EHRM, grote kamer, 8 november 2016, *Magyar Helsinki Bizottság* t. Hongarije, voormeld, §§ 181, 187 en 196; 9 december 2021, *Rovshan Hajiye* t. Azerbeidzjan, ECLI:CE:ECHR:2021:1209JUD001992512, § 53; HvJ, 4 mei 2016, C-547/14, *Philip Morris Brands SARL* e.a., ECLI:EU:C:2016:325, punt 149).

B.12.4. Uitzonderingen op het beginsel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-49/2°, p. 9).

B.12.5. Door het mogelijk te maken dat een wetgever kan bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van het beginsel van de administratieve transparantie, heeft de Grondwetgever niet uitgesloten dat de toegang tot bepaalde documenten aan voorwaarden wordt gekoppeld of wordt beperkt, voor zover die beperkingen redelijk verantwoord zijn en geen onevenredige gevolgen met zich meebrengen.

In dat opzicht draagt de administratieve transparantie bij tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de gewone hoven en rechtbanken.

B.13. De bestreden bepaling somt de instanties op die administratieve instanties zijn en bijgevolg binnen het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen in zoverre ze federaal zijn of federale bevoegdheden uitoefenen. Zij vermeldt als eerste de 'administratieve overheid (...) bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State'. Zij vermeldt daarentegen niet de instellingen en organen die in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zijn vermeld, namelijk de wetgevende vergaderingen en hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsdiensten ingesteld bij die assemblees, het Rekenhof, het Grondwettelijk Hof, de Raad van State, de administratieve rechtscolleges, en de organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie.

Daaruit volgt dat de wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op die laatste categorie van instellingen en organen. Zoals in B.4.2 is vermeld, zijn zij geen administratieve overheden.

B.14. De omstandigheid dat die instellingen en organen geen deel uitmaken van de uitvoerende macht, verantwoordt evenwel niet dat de wetgever de toegang niet heeft geregeld tot hun akten en reglementen en de documenten die ermee verband houden of ter voorbereiding ervan zijn opgesteld of ontvangen, die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen. Die documenten raken immers niet aan de wetgevende of rechterlijke functie van de instelling of het orgaan, maar zijn bestuurlijk van aard.

B.15. Die ongrondwettigheid vindt haar oorsprong evenwel niet in de bestreden omschrijving van het begrip 'administratieve instantie', maar in de ontstentenis van een wetbepaling die de toegang regelt tot de documenten van de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde instellingen en organen die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

B.16. Het staat aan de wetgever om die ongrondwettigheid te verhelpen.”

In arrest nr. 51/2025 heeft het Hof dan ook het volgende voor recht gezegd:

“De ontstentenis van een wetsbepaling die de toegang regelt tot de documenten van de in artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, vermelde instellingen en organen die betrekking hebben op overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen, schendt de artikelen 10, 11, 19 en 32 van de Grondwet.”

2.2. Voorts heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 9/2025 van 30 januari 2025 het volgende geoordeeld:

“B.72.1. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

B.72.2. Volgens de Grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip ‘administratieve overheid’ een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt.

B.72.3. Het feit dat het Centraal register als bewaarplaats van authentieke en gepseudonimiseerde rechterlijke beslissingen wordt beheerd, is evenwel een opdracht die dermate onlosmakelijk is verbonden met de uitoefening van de rechtsprekende functie dat het bij de FOD Justitie opgerichte beheerscomité bedoeld in artikel 782, § 6, van het Gerechtelijk Wetboek, bij de uitoefening van de in dat artikel 782, § 6, achtste lid, van hetzelfde Wetboek opgesomde opdrachten, geen administratieve overheid is die is onderworpen aan de bekendmakingsplicht bepaald bij artikel 32 van de Grondwet.”

3. Uit die arresten vloeit voort dat documenten die betrekking hebben op de uitoefening van de wetgevende of rechtsprekende functies van de in het voorstel bedoelde instanties, niet geacht worden binnen het toepassingsgebied te vallen van de regeling inzake openbaarmaking die de wet van 11 april 1994 in uitvoering van artikel 32 van de Grondwet heeft vastgesteld. Voor documenten die betrekking hebben op de bestuurlijke taken van die instanties is dat niet het geval, aangezien de ontstentenis van een wetsbepaling die de toegang tot die documenten regelt een ongrondwettigheid vormt, zoals het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 51/2025 heeft geoordeeld.

Aangezien de indieners van het voorstel de beoogde wijzigingen opnemen in het wettelijk kader dat is vastgesteld bij de wet van 11 april 1994, die zelf is aangenomen in uitvoering van artikel 32 van de Grondwet, moet het voorgestelde artikel 1, tweede lid, worden herzien zodat de wetgevende vergaderingen of hun organen, met inbegrip van de ombudsdiensten bij deze vergaderingen, het Rekenhof en het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de administratieve rechtscolleges alsook de organen van de rechterlijke macht en de Hoge Raad voor de Justitie worden opgenomen in het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, maar dan uitsluitend voor wat hun bestuurlijke functies betreft. Om de in arrest nr. 51/2025 vastgestelde ongrondwettigheid te verhelpen, moet worden verwezen naar de documenten die betrekking hebben op overheidsopdrachten die door die instanties worden uitgeschreven, op hun

personeelsleden alsook de aanwerving, de aanwijzing of de benoeming in een openbaar ambt of maatregelen van tuchtrechtelijke aard.

Artikel 2 van het voorstel moet dienovereenkomstig worden herzien.

4.1. Om alle onduidelijkheid te voorkomen moet de zinsnede “dat wil zeggen de instellingen die specifiek werden opgericht om een dienst van algemeen nut te leveren en” in het voorgestelde punt i) worden weggelaten.

Naast het feit dat het begrip “dienst van algemeen nut” overbodig lijkt in combinatie met de “opdracht van openbare dienstverlening” waarmee de betrokken instellingen zouden zijn belast, wordt dat begrip gewoonlijk gebruikt om het Europese markt- en mededingingsrecht af te bakenen. Protocol nr. 26 ‘betreffende de diensten van algemeen belang’ dat bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: “VWEU”) is gevoegd, maakt daartoe een onderscheid tussen enerzijds activiteiten die onder diensten van algemeen economisch belang vallen en aan het marktrecht onderworpen zijn (onder voorbehoud van de voorwaarden vastgesteld bij artikel 106, lid 2, van het VWEU), en anderzijds activiteiten die onder niet-economische diensten van algemeen belang vallen en niet aan het marktrecht onderworpen zijn. Een verwijzing naar het begrip “dienst van algemeen nut” lijkt in de context van de voorgestelde regeling dan ook niet relevant.

Gelet op die verduidelijking zal de bepaling van toepassing zijn op de uitvoering, door de bedoelde instellingen, van opdrachten van openbare dienstverlening in de zin van het interne bestuursrecht,² en niet op de uitoefening, door diezelfde instellingen, van activiteiten in mededinging op een markt.³

4.2.1. Wat datzelfde punt i) betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 75.603/2⁴ de volgende moeilijkheden aangehaald naar aanleiding van een soortgelijke regeling.

² Over het onttrekken van de Vlaamse openbare investeringsmaatschappijen aan sommige regelingen inzake openbaarmaking heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020 het volgende geoordeeld: “B.13.2. Het verschil in behandeling tussen de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid, zoals bedoeld in artikel I.3, 4°, w), x) en y), van het Vlaamse Bestuursdecreet, en de overige instellingen van de Vlaamse overheid en de lokale overheden, zoals bedoeld in artikel I.3, 1° en 5° van hetzelfde decreet, berust op een objectief criterium en is niet zonder redelijke verantwoording. De decreetgever vermocht van oordeel te zijn dat het voor de investeringsmaatschappijen, die ten dele op de private markt actief zijn, essentieel is dat zij ‘een zekere afstand tot het overheidsimago (...) bewaren’ en ‘door de ondernemers en ondernemingen die ze bedienen niet te sterk met de overheid geassocieerd worden’ (*ibid.*). Het is pertinent in het licht van dat gewettigde doel dat de investeringsmaatschappijen gedeeltelijk worden uitgezonderd van de bepalingen inzake « communicatie tussen de overheid en de burger”. Zie ook GwH 14 januari 2021, nr. 3/2021, B.26.1 tot B.26.4.

³ Met name ondernemingen als bedoeld in de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ zijn zodoende belast met opdrachten van openbare dienst onder de voorwaarden die zijn vastgelegd in hun beheerscontract, terwijl ze activiteiten in mededinging kunnen verrichten.

⁴ Advies 75.603/2 van 18 maart 2024 over een amendement bij een ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2024 ‘tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’.

4.2.2. In punt i), A, verwijst de voorliggende bepaling niet uitdrukkelijk naar alle instellingen die van de federale regering afhangen, maar enkel naar “een of meerdere federale overheidsdiensten”. Gelet op de bedoeling van de indieners van het voorstel, dient het dispositief te worden herzien zodat het uitdrukkelijk naar al die instellingen verwijst.

Voorts vermeldt de voorgestelde bepaling niet alle administratieve instanties die in artikel 1, tweede lid, 1°, van de wet van 11 april 1994 worden opgesomd. Als gevolg daarvan zouden bijvoorbeeld de “instellingen belast met een opdracht van openbare dienstverlening” die worden gefinancierd door administratieve instanties die niet in dat voorgestelde punt i), A, worden vermeld, niet meer in het toepassingsgebied van dat punt i), A, vallen. De afdeling Wetgeving begrijpt niet hoe dat te rechtvaardigen valt.

4.2.3. Er is geen reden om in punt i), B, te herhalen dat de “instellingen” in kwestie die instellingen zijn die “belast zijn met een opdracht van openbare dienstverlening”, aangezien dat al voortvloeit uit de inleidende zin van de voorgestelde bepaling.

4.2.4. Verenigingen zonder winstoogmerk worden bestuurd door een “bestuursorgaan”.⁵ In punt i), B, zou men dan ook beter dat laatste begrip gebruiken in plaats van het begrip “raad van bestuur”, dat een beperktere draagwijdte heeft. Bovendien zouden de indieners van het voorstel, gelet op het doel dat ze nastreven, moeten nagaan of het toepassingsgebied van punt i), B, niet moet worden uitgebreid tot het leidinggevende of toezichthoudende orgaan van de betreffende rechtspersonen.⁶

Het voorgestelde punt i) moet in het licht van het voorgaande worden herzien.

Artikel 3

1.1. Het voorgestelde artikel 2, § 3, luidt als volgt:

“De beslissingen van de federale regering, met uitzondering van de beslissingen met individuele strekking, worden samen met de bijhorende documenten systematisch gepubliceerd op de centrale website van de federale overheid.

De bijhorende documenten zijn de nota's aan de federale regering en de documenten die door de federale regering worden goedgekeurd, de mededelingen aan de federale regering samen met de documenten die aan de federale regering worden voorgelegd en de adviezen.”

In de toelichting staat dat artikel 3 “de federale regelgeving op de Vlaamse regeling ent.”

⁵ Zie artikel 9:5 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

⁶ Vergelijk met artikel 2, 1°, c), van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’.

Het Vlaamse bestuursdecreet van 7 december 2018 waarnaar de indieners van het voorstel uitdrukkelijk verwijzen, bevat in artikel II.9 inderdaad een gelijkaardige regel.⁷

In de parlementaire voorbereiding staat over die bepaling het volgende te lezen:

“De bepaling van de eerste paragraaf is momenteel ingeschreven in artikel 16/1, § 1, bevoegdheidsbesluit van de Vlaamse Regering (BVR 25 juli 2014). Het is aangewezen deze verplichting decretaal te verankeren met het oog op de continuïteit van deze praktijk die kadert in een transparantere besluitvorming maar ook in ruimere participatie en consultatie. Onder meer ook alle visienota's, conceptnota's, groenen witboeken, principieel goedgekeurde ontwerpregelgeving worden gepubliceerd.

De beslissingen van de VR worden gepubliceerd, samen met de bijhorende documenten:

- de nota's aan de VR en de documenten die door de VR goedgekeurd worden (ontwerpbesluit, (voor)ontwerpdecreet, conceptnota enzovoort);
- de mededelingen aan de VR samen met de documenten die aan de VR voorgelegd worden;
- de adviezen van adviesorganen.

Het is niet wenselijk of nuttig om alle bijlagen bij de nota's aan de VR systematisch te publiceren.

De volgende documenten zullen niet worden gepubliceerd:

- interne adviezen en akkoorden (IF, begrotingsakkoord, akkoord minister van bestuurszaken;
- vertrouwelijke documenten, onder andere cv's enzovoort;
- voorgaande versies als er bis-, ter- enzovoort versies zijn;
- documenten bij agendapunten die uitgesteld of ingetrokken werden;
- te omvangrijke documenten, kaarten enzovoort (...).”

1.2. Uit de toelichting bij het voorgestelde artikel blijkt dat de indieners van het voorstel, anders dan wat uit de parlementaire voorbereiding van het bestuursdecreet blijkt, de federale regering wil verplichten het advies van de inspecteur van Financiën, de akkoordbevinding van de minister van Begroting “en andere adviezen” openbaar te maken.

De bedoeling van de indieners van het voorstel zou wellicht beter worden gediend indien de woorden “en de adviezen” in het dispositief werden vervangen door de woorden “en de verleende adviezen en de akkoordbevindingen”.

⁷ Paragraaf 1 van artikel II.9 van het bestuursdecreet luidt als volgt: “De beslissingen van de Vlaamse Regering, met uitzondering van de beslissingen met individuele strekking, worden samen met de bijhorende documenten, systematisch gepubliceerd op de centrale website van de Vlaamse overheid.”

Als het de bedoeling is te verwijzen naar alle vormvereisten die in het kader van de totstandkoming van de beslissing zijn vervuld,⁸ kan men beter meer in het algemeen verwijzen naar de documenten die in het kader van de vervulde vormvereisten zijn ontvangen.

1.3. Volgens de definitie van de “bijhorende documenten” zou dat begrip ook kunnen slaan op bijvoorbeeld vertrouwelijke documenten, vorige versies van de beslissingen of omvangrijke documenten, die krachtens het bestuursdecreet, althans volgens de parlementaire voorbereiding ervan, in principe niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

De indieners van het voorstel moeten zich ervan vergewissen of dat inderdaad hun bedoeling is.

Voorts dient te worden bepaald of, en in voorkomend geval in hoeverre, de uitzonderingen op de openbaarmaking van bestuursdocumenten waarin artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziet, kunnen worden aangevoerd om de openbaarmaking van bepaalde documenten die bij een regeringsbeslissing horen, te beperken. In dat kader dient men de noodzaak om documenten die bij een beslissing horen openbaar te maken – rekening houdend met hun aard en strekking – af te wegen tegen de belangen die door de bovenvermelde uitzonderingen worden beschermd.⁹

1.4. De voorliggende bepaling moet in het licht van het voorgaande worden herzien.

2. Over een soortgelijke bepaling als artikel 3 heeft de afdeling Wetgeving in advies 74.617/2 het volgende opgemerkt:¹⁰

“Het valt niet uit te sluiten dat ‘bijhorende documenten’ betreffende de beslissingen van de federale regering persoonsgegevens bevatten.

Als het de bedoeling is om dergelijke gegevens buiten beschouwing te laten, moeten ze in het dispositief uitdrukkelijk worden uitgesloten. In het andere geval wordt erop gewezen dat de wetgever de “essentiële elementen” van dergelijke gegevens in de wet zelf dient vast te stellen. Het dispositief zou dan in die zin moeten worden aangevuld.

⁸ De indieners van het voorstel verwijzen zodoende naar het voorstel tot wijziging van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, wat de publicatie van de adviezen van de minister van Begroting en de Inspectie van Financiën en andere adviezen betreft, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3242/1, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3242/55K3242001.pdf>. Dat voorstel vermeldt ook de notificatieprocedures ten aanzien van de Europese Commissie.

⁹ Zie voor een gelijkaardige opmerking: advies 74.617/2 van 6 november 2023 over de amendementen nrs. 14 en 15 tot 17 bij het ontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2024 ‘tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’.

¹⁰ Advies 74.617/2, *ibidem*.

In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat, ongeacht wat de aard van de betrokken aangelegenheid is, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ vormen: 1°) de categorieën van verwerkte gegevens; 2°) de categorieën van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹¹

Het voorliggende amendement moet worden herzien, rekening houdend met de nagestreefde doelstelling.”

In casu geldt dezelfde opmerking.

Artikel 4

De bestaande verplichting, vervat in artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994, dat een administratieve instantie die het bestuursdocument niet in haar bezit heeft, informatie moet verstrekken aan de verzoeker,¹² wordt bij artikel 4 vervangen door een verplichting om “onverwijld het verzoek door [te sturen] naar de overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft” en om “[t]evens (...) de verzoeker” daarvan in kennis te stellen.

De afdeling Wetgeving ziet niet goed in wat de strekking is van die verplichting, opgelegd aan de administratieve instantie die het bestuursdocument niet bezit, om het verzoek onverwijld door te sturen aan de overheid die het document in bezit zou hebben.

Indien het louter gaat om een verplichte informatieverstrekking aan de overheid die in het bezit is van het document, ter aanvulling van de al bestaande verplichting om de aanvrager in kennis te stellen, is niet duidelijk wat de meerwaarde is van een dergelijke verplichting inzake een “onverwijld” informatieverstrekking. De aanvrager, aan wie wordt meegedeeld welke die overheid is, moet immers desgewenst een nieuw verzoek bij die overheid indienen, volgens de regels die daarvoor bij deze laatste gelden.

Indien de indieners van het voorstel daarentegen rechtsgevolgen willen verbinden aan de verplichting tot doorzending van het verzoek, moeten ze die gevolgen in de bepaling nader omschrijven, met inachtneming van de regels inzake bevoegdheidsverdeling.

¹¹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

¹² De huidige tekst van artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat de administratieve instantie die het gevraagde bestuursdocument niet in bezit heeft “de verzoeker daarvan onverwijld in kennis [stelt] en (...) hem de benaming en het adres mede[deelt] van de administratieve instantie die naar haar informatie het document onder zich heeft.”

Artikel 6

De woorden “laatstelijk gewijzigd” moeten worden vervangen door het woord “ingevoegd”.

Artikel 8

1. In advies 75.042/2 heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt over een soortgelijke bepaling als het voorgestelde artikel 6, § 6:¹³

“De ontworpen spoedprocedure heeft enkel betrekking op aanvragen tot inzage in bestuursdocumenten, dus niet op aanvragen tot verbetering van onjuiste of onvolledige gegevens. Die laatstgenoemde aanvragen kunnen worden ingediend overeenkomstig artikel 7 van de wet van 11 april 1994.

De indieners van het amendement moeten nagaan of dat hun bedoeling is en moeten dat verschil in procedure in voorkomend geval kunnen verantwoorden.

Het amendement moet dienovereenkomstig opnieuw worden onderzocht.”

Mutatis mutandis geldt hier dezelfde opmerking.

2. De indieners van het voorstel worden erop geattendeerd dat de formulering luidens welke “de situatie van de aanvrager ernstige nadelige gevolgen zou kunnen ondergaan”, afhankelijk van de interpretatie die men eraan geeft, afbreuk zou kunnen doen aan de doelstelling, vermeld in de toelichting bij het artikel, om met name aan journalisten een dringende toegang tot de documenten te bieden.

3. De voorgestelde paragrafen 7 tot 9 moeten worden herzien zodat de woorden “federale administratieve overheid” worden vervangen door de woorden “administratieve instantie”, in overeenstemming met de terminologie die inmiddels wordt gebruikt in artikel 1, tweede lid, 1°, van de wet van 11 april 1994, zoals gewijzigd bij de wet van 12 mei 2024.

Mutatis mutandis geldt dezelfde opmerking voor artikel 10, 2°, 3° en 4°.

4. Wat paragraaf 7 betreft, is het voor termijnen die in kalenderdagen worden berekend onnodig te vermelden dat het om “kalenderdagen” gaat. Men dient “dagen” te schrijven in plaats van “kalenderdagen”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 10, 2°.

5. Artikel 6, § 5, zoals gewijzigd bij artikel 7 van het voorstel, overlapt gedeeltelijk met de paragrafen 7 en 9 van diezelfde bepaling, zoals ingevoegd bij artikel 8.

¹³ Advies 75.042/2 van 11 januari 2024 over amendement nr. 18 op het wetsontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2024 ‘tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’.

Die bepalingen moeten opnieuw op elkaar worden afgestemd zodat er geen nutteloze herhalingen voorkomen en de tekst coherent is.

6. In de Franse tekst van de voorgestelde paragraaf 8 moeten de woorden “en consultation” worden vervangen door de woorden “en concertation”.

In dezelfde bepaling spreekt het voor zich dat de “nadere regels (...) voor de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd”, die door de administratieve instanties kunnen worden vastgesteld, van puur praktische aard zijn.

7. In de voorgestelde paragraaf 9 zijn de woorden “van deze wet” overbodig. Ze moeten worden weggelaten.

Artikel 10

1. In verschillende voorgestelde wijzigingen wordt de inhoud overgenomen van een aantal bepalingen van het koninklijk besluit van 29 april 2008 ‘betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten’.

In dat koninklijk besluit dienen dus de nodige aanpassingen te worden aangebracht om te voorkomen dat teksten die tot verschillende niveaus van de normhiërarchie behoren, gelijkaardige regels bevatten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 11.

2.1. Het voorgestelde artikel 8, § 1, eerste lid, tweede zin, stelt: “Bij de uitoefening van haar bevoegdheden zoals bedoeld in paragraaf 2, beschikt de Commissie over onderzoeks- en dwangbevoegdheden.”

Het is het een of het ander:

- ofwel zijn die bevoegdheden die welke al in paragraaf 2 zijn bepaald: dan zijn die woorden overbodig en moeten ze worden geschrapt;

- ofwel is het de bedoeling dat er andere bevoegdheden worden verleend dan die welke in de voorgestelde paragraaf 2 zijn bepaald: dan moeten die andere bevoegdheden nader worden omschreven.

Het dispositief moet dienovereenkomstig worden herzien.

2.2. In het voorgestelde artikel 8, § 1, eerste lid, derde zin, zou men in plaats van de term “neutraal” beter het ruimere begrip “onpartijdig” gebruiken.

2.3. Over een bepaling die, evenals het voorgestelde artikel 8, § 1, eerste lid, een regeling inzake beroep bij de commissie invoerde, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Dat de op verzoek van een administratieve instantie optredende Commissie haar adviesbevoegdheid behoudt, zoals in artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994 bepaald wordt, veronderstelt de invoering van een regeling die de gevallen kan voorkomen waarin aan die Commissie waarbij een beroep ingesteld wordt, eveneens een adviesaanvraag voorgelegd zou worden die op dezelfde aangelegenheid betrekking heeft en die uitgaat van de administratieve instantie tegen wier weigeringsbeslissing beroep ingesteld wordt.

Het amendement moet dienovereenkomstig aangevuld worden.^{14,15}

Dezelfde opmerking geldt in het voorliggende geval.

3.1. Volgens het voorgestelde artikel 8, § 2, tweede lid, 1, moet het beroep worden ingesteld binnen een termijn van negentig dagen die ingaat op “de dag na het versturen van de beslissing (...)”

Wat betreft de kennisgeving van een document die een termijn doet ingaan, past deze bepaling de “theorie van de verzending” toe.

Die theorie is evenwel meermaals veroordeeld door het Grondwettelijk Hof.

In plaats daarvan moet de “theorie van de ontvangst” worden toegepast en moet bijgevolg de datum in aanmerking worden genomen waarop het verzoek is ontvangen of verondersteld wordt te zijn ontvangen door de adressaat.

3.2. Het voorgestelde artikel 8, § 2, tweede lid, bepaalt noch de termijn, noch de aanvang van die termijn, in het geval dat de rectificatie van een bestuursdocument op basis van artikel 7 van de wet van 11 april 1994 wordt geweigerd.

De bepaling dient te worden aangevuld.

3.3. Het voorgestelde artikel 8, § 2, derde lid, bevat onduidelijkheden.

Indien het gaat om het geval waarin de administratieve instantie niet binnen de voorgeschreven termijn aan een verzoek tot inzage van bestuursdocumenten gevolg heeft gegeven, wat neerkomt op een impliciete afwijzende beslissing, is dat derde lid in tegenspraak met het voorgestelde tweede lid, 2.

¹⁴ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Zie in die zin advies 64.533/4 van 3 december 2018 over amendementen op een voorstel dat geleid heeft tot het decreet van 14 maart 2019 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 1994 betreffende de openbaarheid van het bestuur om de rol te verstevigen van de Commissie voor de toegang tot de administratieve documenten van de Franse Gemeenschap’ (*Parl.St.* Parl.F.Gem. 2017-18, nr. 625/4, 2-5).

¹⁵ Advies 74.617/2.

Indien de indieners van het voorstel daarentegen verwijzen naar het geval waarin de verplichtingen inzake actieve openbaarmaking niet zijn nageleefd, en er dus formeel gezien geen sprake is van een beslissing, moet dat omwille van de rechtszekerheid duidelijker worden verwoord.

In hetzelfde lid moeten de woorden “in het eerste lid” worden vervangen door de woorden “in het tweede lid”.

3.4. In het voorgestelde artikel 8, § 2, zesde lid, moeten de woorden “in artikel 1, bedoelde” worden geschrapt.

3.5. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 8, § 2, achtste lid, moet het woord “déraisonnable” worden vervangen door het woord “abusive” en moeten de woorden “manifestement formulée de façon trop vague” worden vervangen door de woorden “formulée de façon manifestement trop vague”, zodat dezelfde terminologie wordt gebruikt als in artikel 6, § 3, eerste lid, 3° en 4°, van de wet van 11 april 1994.

3.6. Over een soortgelijke bepaling als het voorgestelde artikel 8, § 2, negende lid, heeft de afdeling Wetgeving in advies 74.617/2 het volgende opgemerkt:

“Het ontworpen artikel 8, § 2, eerste lid, bepaalt dat de voorzitter van de Commissie dan wel het door hem aangewezen lid “zich ter plaatse [begeeft]” en dat hij daartoe in voorkomend geval een beroep doet op de openbare macht ingeval de administratieve instantie niet het bestuursdocument overmaakt waarop het beroep betrekking heeft.

De indieners van het amendement moeten nagaan of het daadwerkelijk hun bedoeling is om de leden van de Commissie er in die omstandigheden toe te verplichten zich ter plaatse te begeven om kennis [te nemen van] en een kopie te nemen van die documenten, dan wel of het veeleer de bedoeling is te bepalen dat ze daartoe de mogelijkheid hebben.¹⁶

De bepaling moet in het licht van het voorgaande opnieuw onderzocht worden, rekening houdend met de middelen die aan de Commissie ter beschikking gesteld worden om haar nieuwe opdrachten uit te voeren”.

Mutatis mutandis geldt dezelfde opmerking.

3.7. Het voorgestelde artikel 8, § 2, tiende lid, bepaalt dat de commissie haar beslissing binnen twintig dagen na ontvangst van het verzoek ter kennis brengt van de verzoeker en van de administratieve instantie.

Die termijn lijkt niet realistisch en is niet logisch aangezien de administratieve instantie volgens het voorgestelde zevende lid een termijn van zeven werkdagen heeft, te rekenen vanaf de ontvangst van de kennisgeving van het beroep door de commissie, om een afschrift te verzenden van het document dat is opgevraagd of waarvan de verbetering is gevraagd.

¹⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Vergelijk met artikel 28, § 2, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019.

Er wordt in geen enkele regeling voor opschorting of verlenging van de termijn voorzien.¹⁷

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

3.8. In het voorgestelde artikel 8, § 2, dertiende lid, moet het woord “administratieve” worden ingevoegd voor het woord “boetes”, zodat er geen twijfel over bestaat dat de machtiging die aan de Koning wordt verleend, betrekking heeft op het vaststellen van administratieve boetes.

Die mogelijkheid om administratieve boetes op te leggen, lijkt overigens niet van toepassing op gevallen waarin wordt verzocht om verbetering of waarin de verplichtingen tot actieve openbaarmaking niet worden nageleefd. De indieners van het voorstel moeten dat kunnen rechtvaardigen.

4.1. In het voorgestelde artikel 8, § 5, moet de precisering dat de commissie “bij artikel 8 van de wet van 11 april 1994” is opgericht, telkens worden weggelaten.

4.2. In het voorgestelde artikel 8, § 5, moeten het tweede en het derde lid worden aangevuld zodat er ook sprake is van het geval waarin om verbetering van documenten wordt verzocht en van het geval waarin de verplichtingen inzake actieve openbaarmaking niet zijn nageleefd.

4.3. In het voorgestelde artikel 8, § 5, tweede lid, moeten de woorden “, ondanks het falen van de betrokken entiteit,” worden weggelaten omdat ze geen normatieve strekking hebben.

4.4. In het voorgestelde artikel 8, § 5, derde lid, moet de aanvrager van het bestuursdocument worden vermeld in de lijst van betrokken personen.

4.5. In het voorgestelde artikel 8, § 5, zevende lid, moet duidelijk worden gesteld wanneer de termijn voor de bewaring van persoonsgegevens begint te lopen.

4.6. In het voorgestelde artikel 8, § 5, achtste lid, moeten de woorden “in geval van beroep op grond van artikel 14, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State” worden vervangen door de woorden “in geval van een beroep tegen de beslissing van de commissie”, zodat de tekst met name slaat op de verschillende beroepsmogelijkheden.

5. In verband met het voorgestelde artikel 8, § 6, vijfde lid, rijst de vraag of de commissie een administratieve boete kan opleggen wanneer de documenten die de administratieve instantie aan de aanvrager heeft overgezonden, niet conform haar beslissing zijn of wanneer die instantie geen gehoor geeft aan het bevel om die beslissing na te leven.

Als dat de bedoeling is, zou dat in de voorgestelde bepaling duidelijker moeten worden gesteld.

¹⁷ Vergelijk met artikel 8/4, § 1, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994 ‘betreffende de openbaarheid van het bestuur’.

Artikel 11

1. Artikel 10 van de wet van 11 april 1994 is niet gewijzigd bij de wet van 12 mei 2024, maar is opgeheven bij artikel 20 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’.

De inleidende zin moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De afdeling Wetgeving ziet niet goed in wat de indieners van het voorstel beogen met de formulering dat de beslissingen van de commissie “openbaar zijn en (...) worden gepubliceerd”. Publicatie impliceert namelijk uit de aard der zaak dat die beslissingen openbaar worden gemaakt.

Het dispositief, of in voorkomend geval de toelichting ervan, moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 12

1. Door te bepalen dat de wet van 11 april 1994 door de Kamer van volksvertegenwoordigers wordt geëvalueerd, mengt de wetgever zich in de uitoefening van de wetgevende functie, die in principe onder de autonomie van de Kamer van volksvertegenwoordigers valt. De voorgestelde tekst is dus in strijd met artikel 60 van de Grondwet, luidens welk de Kamer van volksvertegenwoordigers zelf haar interne werking regelt.

De bepaling moet dus worden herzien zodat ze stelt dat de commissie haar volgende jaarverslag, dat een evaluatie van de wet bevat, aan de Kamer van volksvertegenwoordigers voorlegt, of in voorkomend geval dat de regering wordt belast met die evaluatie op basis van het volgende jaarverslag van de commissie.

2. De woorden “en het hergebruik van” moeten telkens worden weggelaten aangezien de wet van 11 april 1994 geen betrekking heeft op de Commissie voor het hergebruik van bestuursdocumenten.

Als de indieners van het voorstel een gelijkaardige verplichting willen opleggen betreffende de Commissie voor het hergebruik van bestuursdocumenten, moeten ze dat doen in de wet van 4 mei 2016 ‘inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie’.

3. In de Franse tekst van het voorgestelde artikel 13/1, tweede lid, 1°, moet het woord “prendre” worden vervangen door het woord “prévoir”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO