

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1996-1997 (*)

20 JUIN 1997

PROJET DE LOI

**relatif à la publicité de
l'administration dans les provinces
et les communes**

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 11 avril 1994
relative à la publicité de
l'administration en vue de rendre
applicable aux autorités provinciales
les dispositions sur la transparence
administrative**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE
L'INTERIEUR, DES AFFAIRES GENERALES ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE (1)

PAR M. **Daniël VANPOUCKE**

(¹) Composition de la commission : voir p. 2.

Voir :

- 871 - 96 / 97 :

— N° 1 : Projet de loi.

— N° 2 à 4 : Amendements.

- 389 - 95 / 96 :

— N° 1 : Proposition de loi de MM. Michel et Duquesne.

(*) Troisième session de la 49^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1996-1997 (*)

20 JUNI 1997

WETSONTWERP

**betreffende de openbaarheid
van bestuur in de provincies
en gemeenten**

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 11 april
1994 betreffende de openbaarheid van
bestuur teneinde de bepalingen met
betrekking tot de doorzichtigheid van
het bestuur toepasbaar te maken op
de provinciale overheden**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BINNENLANDSE ZAKEN, DE ALGEMENE
ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER
Daniël VANPOUCKE

(¹) Samenstelling van de commissie : zie blz. 2.

Zie :

- 871 - 96 / 97 :

— N° 1 : Wetsontwerp.

— N° 2 tot 4 : Amendementen.

- 389 - 95 / 96 :

— N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Michel en Duquesne.

(*) Derde zitting van de 49^e zittingsperiode.

SOMMAIRE

INHOUD

	Page
I. EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTERIEUR	3
II. DISCUSSION GENERALE	7
A. Observations des membres	7
B. Réponses du ministre	12
Généralités	12
1) L'applicabilité directe de l'article 32 de la Constitution	12
2) La Commission d'accès aux documents administratifs	13
3) Rapport avec les autres législations relatives à la publicité de l'administration	13
4) Utilisation des possibilités offertes par la loi	13
5) Vers une « Charte du citoyen » ?	14
Questions ponctuelles	14
1) La mission du fonctionnaire de l'information	14
2) La rétribution pour la délivrance de documents administratifs	15
3) Registre du courrier entrant et sortant	16
4) Transmission directe de demandes	16
5) Absence de réaction de la part des pouvoirs publics	16
6) Rectification de données inexactes ou incomplètes dans des documents administratifs ..	17
7) Délai dans lequel la Commission d'accès aux documents administratifs doit rendre son avis	17
8) Sanctions en cas de violation de l'article 11 du projet de loi	17
III. AUDITION DE M. R. ANDERSEN, PRESIDENT DE LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	18
A. Exposé	18
1) Missions de la commission (article 8, §§ 2 à 4, de la loi du 11 avril 1994)	18
2) Composition et fonctionnement de la commission	19
B. Echange de vues	20
IV. DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES	24

	Blz.
I. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN	3
II. ALGEMENE BESPREKING	7
A. Opmerkingen van de leden	7
B. Antwoorden van de minister	12
Algemeenheden	12
1) Het self-executing karakter van artikel 32 van de Grondwet	12
2) De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten	13
3) De relatie met de andere wetgevingen inzake openbaarheid van bestuur	13
4) Misbruiken van de wetgeving	13
5) Naar een « Charter van de burger » ?	14
Specifieke vragen	14
1) De taak van de informatieambtenaar	14
2) Vergoeding voor de afgifte van bestuursdocumenten	15
3) Register van inkomende en uitgaande briefwisseling	16
4) Rechtstreekse doorverwijzing van aanvragen	16
5) Ontstentenis van optreden van de overheid	16
6) Verbetering van onjuiste of onvolledige gegevens in bestuursdocumenten	17
7) Termijn voor adviesverlening door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten	17
8) Sancties met betrekking tot artikel 11 van het wetsontwerp	17
III. HOORZITTING MET DE HEER R. ANDERSEN, VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOEGANG TOT BESTUURSDOCUMENTEN	18
A. Uiteenzetting	18
1) Taken van de commissie (artikel 8, §§ 2 tot 4 van de wet van 11 april 1994)	18
2) Samenstelling en werking van de commissie	19
B. Gedachtewisseling	20
IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN	24

(1) Composition de la commission :

Président : M. Janssens (Ch.).

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. Brouns, De Crem, Mme Hermans, M. Vanpoucke.	MM. Cauwenberghs, Tant, Vandeurzen, Van Eetvelt, Van Parys.
P.S. MM. Canon, Dufour, Janssens (Ch.).	MM. Demotte, Meureau, Minne, Toussaint.
V.L.D. MM. Cortois, Smets, Mme Vanden Poel-Welkenhuyzen.	MM. Dewael, Eeman, Huts, Taelman.
S.P. MM. Roose, Van Gheluwe.	Mme Croes-Lieten, MM. Delathouwer, Janssens (R.).
P.R.L.- MM. D'hondt (D.), Moer-	MM. Barzin, de Donnée, Mme Her-
F.D.F. man.	zet.
P.S.C. M. Detremmerie.	MM. Fournaux, Lespagnard.
VI. M. De Man.	MM. Huysentruyt, Lowie.
Blok Agalev/M. Viseur (J.-P.).	MM. Tavernier, Wauters.
Ecolo	

C. — Membres sans voix délibérative :

V.U. M. Van Hoorebeke.
Indép. Mme Bastien.

(1) Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Janssens (Ch.).

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. Brouns, De Crem, Mevr. Hermans, H. Vanpoucke.	HH. Cauwenberghs, Tant, Vandeurzen, Van Eetvelt, Van Parys.
P.S. HH. Canon, Dufour, Janssens (Ch.).	HH. Demotte, Meureau, Minne, Toussaint.
V.L.D. HH. Cortois, Smets, Mevr. Vanden Poel-Welkenhuyzen.	HH. Dewael, Eeman, Huts, Taelman.
S.P. HH. Roose, Van Gheluwe.	Mevr. Croes-Lieten, HH. Delathouwer, Janssens (R.).
P.R.L.- HH. D'hondt (D.), Moer-	HH. Barzin, de Donnée, Mevr. Her-
F.D.F. man.	zet.
P.S.C. H. Detremmerie.	HH. Fournaux, Lespagnard.
VI. H. De Man.	HH. Huysentruyt, Lowie.
Blok Agalev/H. Viseur (J.-P.).	HH. Tavernier, Wauters.
Ecolo	

C. — Niet-stemgerechtigde leden :

V.U. H. Van Hoorebeke.
Onafh. Mevr. Bastien.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné ce projet de loi et la proposition de loi qui y est jointe (article 17.3 du Règlement) au cours de ses réunions des 21 et 28 mai et du 4 juin 1997.

Le 4 juin 1997, votre commission a également entendu M. Robert Andersen, président de la Commission d'accès aux documents administratifs.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE L'INTERIEUR

1. Introduction

Le projet de loi à l'examen constitue le dernier volet de la législation fédérale en matière de publicité de l'administration. Depuis l'insertion d'un article 32 dans la Constitution, et surtout depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, la notion de publicité de l'administration a en effet été quotidiennement à l'ordre du jour.

Cette disposition constitutionnelle fonde la publicité de l'administration; elle garantit en effet une publicité aussi large que possible. Ce principe constitutionnel a toutefois dû être complété par des règles générales de procédure, afin de permettre l'exercice pratique du droit à la publicité.

Au niveau fédéral, cette publicité est d'ores et déjà garantie par la loi du 11 avril 1994, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1994. Bien qu'elle s'applique essentiellement aux autorités administratives fédérales, cette loi comprend également des dispositions concernant la publicité aux niveaux communal et provincial, à savoir les dispositions de l'article 6, §§ 1^{er} et 2, qui concernent les motifs absolus d'exception (voir ci-dessous).

Aux termes des dispositions de l'article 162 de la Constitution, il appartient toujours aux autorités fédérales d'élaborer un régime général en matière de publicité de l'administration pour les pouvoirs locaux. Les lois organiques relatives aux pouvoirs locaux constituent en effet toujours une matière fédérale.

Il a largement été tenu compte de la loi précitée du 11 avril 1994 pour élaborer le projet de loi à l'examen. Les lignes de force de ce dernier sont dès lors identiques à celle de la loi précitée, à quelques petites exceptions près.

2. Contenu du projet de loi

Champ d'application (article 2)

La loi en projet s'applique à toutes les autorités administratives provinciales et communales, c'est-à-

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft onderhavig wetsontwerp en het eraan toegevoegde wetsvoorstel (artikel 17.3 van het Reglement) onderzocht tijdens haar vergaderingen van 21 en 28 mei en van 4 juni 1997.

Op 4 juni 1997 werd tevens een hoorzitting georganiseerd met de heer Robert Andersen, voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

1. Inleiding

Het voorgelegde wetsontwerp is als het ware het definitieve sluitstuk op federaal vlak van de openbaarheid van bestuur. Inderdaad, sinds de opname en vooral de inwerkingtreding, vanaf 1 januari 1995, van artikel 32 van de grondwet, stond de notie van openbaarheid van bestuur dagelijks in de belangstelling.

Deze grondwettelijke bepaling vormt het uitgangspunt voor de bestuursopenbaarheid; dit artikel garandeert namelijk een zo ruim mogelijke openbaarheid. Voor de praktische uitoefening van het recht op openbaarheid diende dit grondwettelijke beginsel echter aangevuld te worden met algemene procedureregels.

Op federaal niveau is deze openbaarheid reeds gerealiseerd door de wet van 11 april 1994 welke op 1 juli 1994 in werking trad. Deze wet, hoewel hoofdzakelijk van toepassing op de federale administratieve overheden, bevat nochtans ook bepalingen welke van toepassing zijn op de openbaarheid op gemeentelijk en provinciaal vlak, namelijk de bepalingen van artikel 6, §§ 1 en 2 in verband met de absolute uitzonderingsgronden (zie *infra*).

Luidens de bepalingen van artikel 162 van de Grondwet is de federale overheid nog steeds bevoegd om een algemene openbaarheidsregeling uit te werken voor de lokale besturen. De organieke wetten met betrekking tot de plaatselijke besturen zijn immers nog steeds een federale materie.

Voor de uitwerking van dit wetsontwerp werd ruimschoots rekening gehouden met de hogervermelde wet van 11 april 1994. De grote krachtlijnen van deze wet zijn dan ook, op kleine uitzonderingen na, identiek.

2. Inhoud van het wetsontwerp

Toepassingsgebied (artikel 2)

Het toepassingsgebied van dit ontwerp omvat alle provinciale en gemeentelijke administratieve over-

dire à toutes les autorités administratives créées à l'intervention d'une commune ou d'une province ainsi qu'aux organes des provinces et des communes, à l'exception des intercommunales (compétence régionale) et des CPAS (compétence des communautés).

La notion de « document administratif » doit être prise dans un sens très large : elle concerne toutes les informations dont dispose l'autorité administrative provinciale ou communale, quel que soit le support. L'énumération ci-après donnera une meilleure idée des documents qui sont soumis à l'obligation de publicité : documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans un système de traitement automatisé de l'information, ainsi que les rapports, les études, les documents émanant de commissions consultatives non officielles, les comptes rendus et procès-verbaux du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats, les licences, les cahiers d'examen, les films, les photos, etc.

Les trois volets

Premier volet : La publicité active (articles 3 et 4)

Il s'agit de la publicité organisée à l'initiative des autorités administratives provinciales et communales elles-mêmes.

Les obligations en matière de publicité active.

1. Fonctionnaire de l'information (article 3, 1°).
2. « Guide » (article 3, 2°).
3. Indication du nom du fonctionnaire qui traite le dossier (article 3, 3°).
4. Indication des voies de recours possibles (article 3, 4°).

Il n'est pas nécessairement demandé de rétribution pour la délivrance des documents susvisés (article 4). Mais si une rétribution est demandée, elle ne peut pas excéder le prix coûtant (article 4, alinéa 2).

Deuxième volet : La publicité passive (article 5 et suivants)

Il s'agit de la publicité de l'administration organisée à la demande de l'administré lui-même.

Ce droit comprend trois facettes :

- le simple « droit de consultation » permettant à l'intéressé de prendre connaissance des documents sur place;
- le « droit de communication », en vertu duquel l'intéressé peut demander qu'une copie lui soit envoyée;
- le demandeur peut également demander « des explications » au sujet du contenu des différents documents. La publicité sans explication n'aurait, en effet, souvent guère de sens, eu égard au jargon

heden. Dit wil zeggen alle administratieve overheden die opgericht werden door toedoen van een gemeente of een provincie alsmede de organen van de provincies en gemeenten, met uitzondering van de intercommunales (regionale bevoegdheid) en de OCMW's (bevoegdheid van de gemeenschappen).

Het begrip « bestuursdocument » dient zeer ruim geïnterpreteerd te worden : het omvat alle informatie waarover de provinciale of gemeentelijke administratieve overheid beschikt, ongeacht de informatiedrager. Volgende opsomming geeft een beter beeld van de documenten die voor openbaarmaking in aanmerking komen : schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van gegevens die verwerkt worden via geautomatiseerde informatieverwerking, alsmede verslagen, studies, documenten van niet-ambtelijke adviescommissies, notulen en processen-verbaal van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten, vergunningen, examencohiers, films, foto's enz.

De 3 luiken

1^e luik : de actieve openbaarheid (artikelen 3 en 4)

Dit is de openbaarheid op initiatief van de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden zelf.

De verplichtingen inzake actieve openbaarheid.

1. Informatie ambtenaar (artikel 3, 1°).
2. « Wegwijs » document (artikel 3, 2°).
3. Vermelding van behandelend ambtenaar (artikel 3, 3°).
4. Vermelding van beroepsmogelijkheden (artikel 3, 4°).

Er wordt niet noodzakelijk een vergoeding gevraagd voor het verkrijgen van een van de hogervermelde documenten (artikel 4). Doch indien er een gevorderd wordt, mag deze niet hoger zijn dan de werkelijke kostprijs (artikel 4, tweede lid).

2^e luik : de passieve openbaarheid (artikel 5 en volgende)

Dit is de openbaarheid van bestuur op aanvraag van de bestuurde zelf.

Dit recht omvat 3 facetten :

- er is het zuiver « inzagerecht », waarbij de betrokkene ter plaatse de documenten gaat inkijken;
- het « mededelingsrecht », waarbij betrokkene vraagt dat hem afschrift zal worden overgemaakt;
- tevens kan de betrokkene-aanvrager vragen « toelichting » te krijgen over de inhoud van de betreffende documenten. De openbaarheid zonder toelichting zou immers veelal dode letter blijven omwil-

administratif utilisé ou à la technicité des documents.

Aucun intérêt n'est requis (article 5) sauf en ce qui concerne les documents administratifs nominatifs (article 2, 3°)

De quels documents s'agit-il ?

1. les documents administratifs comportant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable;

2. un document administratif incluant la description d'un comportement dont la divulgation pourrait porter préjudice à la personne concernée.

— Accès (article 5, alinéa 2) : la consultation des documents nominatifs n'est autorisée qu'aux personnes pouvant justifier d'un intérêt. L'intérêt dont le demandeur doit pouvoir justifier doit s'entendre au sens de l'intérêt requis pour la recevabilité d'une requête en annulation au Conseil d'Etat.

La procédure prévue est aussi simple que possible. (article 6)

Les motifs d'exception (article 7 et article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration au niveau fédéral).

1. La publicité n'a pas un caractère absolu.

2. Les motifs d'exception prévus par la loi ont un caractère facultatif.

Cette loi ne prévoit en effet pas l'obligation de refuser la publicité, mais elle prévoit la possibilité pour l'autorité provinciale et administrative de la refuser quand elle estime, après avoir mis en balance les intérêts concernés, que la publicité n'est pas indiquée.

3. Les motifs d'exception facultatifs (article 7, 1°, 2°, 3° et 4°) :

a) le document administratif est inachevé ou incomplet.

Il s'agit d'éviter des malentendus au sujet de la portée d'un document;

b) une opinion ou un avis sont communiqués librement.

Il s'agit d'éviter la création d'un circuit « secret » parallèle d'avis informels, communiqués de façon confidentielle (qui sont cependant souvent utiles), parce que leurs auteurs ne veulent pas que leur identité ou leur opinion soient connues. Ce motif d'exception s'applique uniquement aux opinions personnelles et ne vaut pas pour les données factuelles figurant dans les avis ou opinions;

c) la demande est manifestement abusive.

Il s'agit d'éviter que la publicité devienne impraticable;

d) la demande est formulée de façon manifestement trop vague.

Ce motif d'exception n'empêche nullement les autorités administratives provinciales ou communales d'inviter le demandeur à préciser sa demande.

le van de administratieve taal of de techniciteit der stukken.

Er dient geen belang aangetoond te worden (artikel 5), tenzij voor de nominatieve bestuursdocumenten (artikel 2, 3°).

Om welke documenten gaat het ?

1. een bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon;

2. een bestuursdocument dat een beschrijving van een gedrag bevat waarvan het ruchtbaarmaken aan die welbepaalde persoon een kennelijk nadeel kan berokkenen.

— Regeling (artikel 5, tweede lid) : voor nominatieve documenten wordt het inzagerecht beperkt tot de personen die er een belang bij hebben. Het belang waarover de aanvrager moet beschikken moet begrepen worden in de zin van het belang vereist voor de ontvankelijkheid van een verzoekschrift tot annulatie bij de Raad van State.

De procedure is zo eenvoudig mogelijk gehouden (artikel 6).

De uitzonderingsgronden (artikel 7 samen met artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 houdende de openbaarheid van bestuur op federaal vlak).

1. De openbaarheid heeft geen absoluut karakter.

2. De uitzonderingsgronden opgenomen in deze wet hebben een fakultatief karakter.

Deze wet stelt immers geen verplichting in om de openbaarheid te weigeren, doch de provinciale en administratieve overheden krijgen daartoe de mogelijkheid indien zij, na afweging van de belangen, van oordeel zijn dat de openbaarmaking achterwege moet blijven.

3. De fakultatieve uitzonderingsgronden (artikel 7, 1°, 2°, 3° en 4°) :

a) het bestuursdocument is niet af of onvolledig.

Dit is om te vermijden dat misverstanden ontstaan over de draagwijdte van een document;

b) een mening/advies is uit vrije wil meegedeeld.

Dit is om te beletten dat een parallel « geheim » circuit ontstaat van informele, vertrouwelijk meege-deelde (doch dikwijls nuttige) adviezen, omdat de adviesgevers niet willen dat hun identiteit of hun mening openbaar bekend wordt. Deze uitzonderingsgrond geldt enkel ten aanzien van de persoonlijke meningen en niet ten aanzien van de feitelijke gegevens die in de adviezen of meningen vervat zijn;

c) de aanvraag is kennelijk onredelijk.

Dit om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt;

d) de aanvraag is kennelijk te vaag geformuleerd.

Deze uitzonderingsgrond belet geenszins dat de provinciale en gemeentelijke administratieve overheid de verzoeker vraagt zijn aanvraag te verduidelijken.

4. Une énumération limitative

L'énumération des motifs d'exception est limitative. Les motifs d'exception doivent en outre être interprétés de façon restrictive.

5. Corrélation avec la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration au niveau fédéral.

Conformément aux articles 1^{er}, alinéa 1^{er}, b), et 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration au niveau fédéral, les autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales doivent également appliquer sans restriction les motifs d'exception à la publicité dans la mesure où ils relèvent des compétences fédérales.

Concrètement, cela signifie que les autorités administratives provinciales et communales sont tenues d'appliquer les motifs d'exception prévus à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration au niveau fédéral pour les documents administratifs dont elles sont dépositaires. Il y a donc lieu de combiner les motifs d'exception prévus dans la loi relative à la publicité de l'administration au niveau fédéral avec ceux prévus dans la loi à l'examen.

Ces motifs d'exception sont les suivants :

- les libertés, et les droits fondamentaux des administrés;
- la sécurité de la population;
- les relations internationales fédérales;
- l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale;
- la protection d'un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
- le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- le secret d'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel.

— la recherche ou la poursuite de faits punissables (un procès-verbal détenu au commissariat de police et des interrogatoires menés par des agents du corps de police communal ne peuvent donc pas être rendus publics);

— l'incompatibilité avec une obligation de secret spécifique instaurée par la loi (l'administration communale devra donc chaque fois vérifier s'il n'y a pas de règles légales particulières qui interdisent ou limitent la publicité); c'est ainsi que la délivrance d'un certificat de bonne vie et mœurs est soumise à des conditions strictes; la loi relative à la publicité de l'administration ne portera pas atteinte aux règles existantes qui limitent la publicité;

— la violation du secret des délibérations du gouvernement fédéral;

— la violation de la vie privée, c'est-à-dire de la législation relative à la protection de la vie privée (un membre du personnel communal n'a donc pas le droit de prendre connaissance du dossier disciplinaire d'un collègue).

4. Limitatieve opsomming

De opsomming van de uitzonderingsgronden is limitatief. De uitzonderingsgronden dienen bovendien restrictief geïnterpreteerd te worden.

5. Correlatie met de wet van 11 april 1994 houdende de openbaarheid van bestuur op federaal vlak.

Overeenkomstig de artikelen 1, eerste lid, sub b) en 6 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur op federaal vlak moeten de administratieve overheden, andere dan de federale administratieve overheden, de uitzonderingsgronden op de bestuursopenbaarheid die gebaseerd zijn op federale bevoegdheden, onverminderd toepassen.

In concreto betekent dit dat de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur op federaal vlak, moeten toepassen voor de bestuursdocumenten die bij hen berusten. Derhalve dienen de uitzonderingsgronden opgenomen in de openbaarheidswet voor de federale besturen samengelezen te worden met deze opgenomen in deze wet.

Deze uitzonderingsgronden zijn de volgende :

- de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden;
- de veiligheid van de bevolking;
- de federale internationale betrekkingen;
- de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;
- de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;
- het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld;
- de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit;
- de opsporing of vervolging van strafbare feiten (een proces-verbaal op het politiecommissariaat en eventuele verhoren door agenten van het gemeentelijk politiekorps komen dus niet voor openbaarmaking in aanmerking);
- het indruisen tegen een specifieke bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting (het gemeentebestuur zal dus telkens moeten verifiëren of er geen bijzondere wettelijke regeling bestaat die de openbaarheid verbiedt of beperkt); zo is het afleveren van een getuigschrift van goed gedrag en zeden aan strikte voorwaarden onderworpen; de openbaarheidswet zal geen afbreuk doen aan de bestaande regelingen, die de openbaarheid beperkte;
- het afbreuk doen aan het geheim van de be raadslaging van de federale Regering;
- het indruisen tegen de persoonlijke levenssfeer, met andere woorden tegen de privacywetgeving (een gemeentelijk personeelslid heeft dus niet het recht het tuchtdossier van een collega uit te vlooien).

Le délai de réponse (article 7, alinéas 3 et 4).

Le refus, motivé, doit être communiqué dans les trente jours au demandeur. Dans des cas exceptionnels, quand il n'est pas possible de prendre immédiatement une décision sur la publicité, par exemple parce que le document se trouve ailleurs dans des archives, ce délai peut être prolongé de quinze jours au maximum.

Dans le cas où il n'a pas été répondu à la demande dans le délai prévu, celle-ci est réputée avoir été rejetée (article 7, alinéa 4).

La compétence de la commission d'accès aux documents administratifs (article 9).

Ainsi que le prévoit la loi du 11 avril 1994, la commission d'accès aux documents administratifs est habilitée à prendre connaissance des difficultés rencontrées par un citoyen au sujet de l'application de cette loi.

Cette même commission prendra connaissance de ces difficultés.

Il conviendra cependant d'étendre cette commission (par voie d'arrêté royal) afin qu'elle puisse assumer cette mission supplémentaire.

3^e volet : Rectification de documents administratifs (article 8)

Éléments spécifiques

- Documents administratifs bénéficiant de la protection accordée par le droit d'auteur (article 10).
- Interdiction d'utiliser et de diffuser des documents à des fins commerciales (article 11).
- Applicabilité de la loi relative aux archives (article 12).
- Coût de la délivrance d'une copie (article 13 — règle identique à celle prévue à l'article 4).

II. — DISCUSSION GENERALE

A. Observations des membres

M. J.-P. Viseur aborde cinq points concrets dans le cadre de son intervention.

1) L'article 32 de la Constitution qui prévoit que chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1995. En ce qui concerne les autorités administratives fédérales, c'est la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration qui a mis en oeuvre cet article de la Constitution.

Comment s'explique-t-il qu'un retard tout de même considérable ait été pris en ce qui concerne

De antwoordtermijn (artikel 7, derde en vierde lid).

De weigering, welke gemotiveerd moet worden, moet binnen dertig dagen worden meegedeeld aan de aanvrager. In uitzonderlijke gevallen, wanneer niet onmiddellijk kan worden beslist over de openbaarmaking, bijvoorbeeld wanneer het document zich elders in een archief bevindt, kan deze termijn met maximaal vijftien dagen worden verlengd.

Indien binnen de gestelde termijn niet is meegegeeld of de aanvraag wordt toegestaan dan wel afgewezen, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen (artikel 7, vierde lid).

De bevoegdheid van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (artikel 9).

Zoals voor de wet van 11 april 1994 het geval was, is de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten bevoegd kennis te nemen wanneer een burger problemen ondervindt met betrekking tot de toepassing van deze wet.

Het zal dezelfde commissie zijn die kennis zal nemen van deze moeilijkheden.

Wel dient deze commissie uitgebreid te worden om te kunnen voldoen aan deze extra taak (via koninklijk besluit).

3^e luik : Verbetering van bestuursdocumenten (artikel 8)

Specifieke elementen

- Auteursrechtelijk beschermde bestuursdocumenten (artikel 10).
- Verbod van commercieel gebruik en verspreiding van de documenten (artikel 11).
- Toepasselijkheid van de archiefwetgeving (artikel 12).
- Kostprijs voor een mededeling in afschrift (artikel 13 — identieke regeling als in artikel 4).

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Opmerkingen van de leden

De heer J.-P. Viseur gaat tijdens zijn betoog in op een vijftal concrete punten.

1) Artikel 32 van de Grondwet dat stelt dat ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, diende in werking te treden op 1 januari 1995. Voor de federale administratieve overheden werd uitvoering gegeven aan dit grondwetsartikel door de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Hoe is de toch wel aanzienlijke vertraging te verklaren om ook een regeling uit te werken voor de

l'élaboration d'un régime en matière de publicité de l'administration pour les provinces et les communes ?

2) La loi précitée du 11 juillet 1994 a créé une Commission d'accès aux documents administratifs. Il aurait peut-être été souhaitable d'entendre des représentants de cette commission au sujet de leur expérience dans le domaine de la législation applicable aux autorités administratives fédérales, notamment en ce qui concerne les délais dans lesquels des plaintes devraient pouvoir être instruites.

Au demeurant, il est très vraisemblable qu'une extension du cadre du personnel de cette commission s'imposera, compte tenu des compétences que lui attribue la loi en projet.

3) Un arrêté royal du 30 août 1996 a fixé à 2 francs par page (format A4) le montant de la rétribution à payer par le demandeur pour la délivrance de copies de documents administratifs au niveau fédéral. Le champ d'application de cet arrêté royal sera-t-il étendu à la délivrance des copies par les provinces ou les communes ou bien ces administrations pourront-elles fixer elles-mêmes le prix des copies ? Dans ce dernier cas, on peut craindre qu'une rétribution trop élevée ait un effet dissuasif.

L'intervenant renvoie à cet égard à son expérience en matière de copies délivrées par le service de la Justice. Ces copies ne coûtent pas moins de 30 francs la pièce. La Justice ne relève-t-elle du reste pas du champ d'application de l'arrêté royal précité ?

4) Les provinces et les communes seront-elles tenues de tenir un registre des pièces entrantes et sortantes ?

Cela paraît en tout cas souhaitable pour éviter les contestations ultérieures sur la question de savoir si l'administration concernée a été ou non en possession d'un document déterminé.

5) Le ministre pourrait-il donner quelques précisions au sujet de la législation applicable aux intercommunales et aux centres publics d'aide sociale en matière de publicité de l'administration ?

*
* *

M. Roose constate qu'au cours des dernières années, on s'est montré de plus en plus soucieux de la protection des droits et des relations entre les autorités et les citoyens, ce qui a débouché sur une importante série d'innovations, intervenues principalement dans les années 1990-1995.

Il illustre son propos à l'aide des exemples suivants : la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs, la loi sur la publicité de l'administration, la loi instaurant un médiateur fédéral, etc.

La loi devait provoquer un retournement de situation. Le voile entourant l'administration d'une longue tradition de secret avait été levé. L'administration se démocratisait en quelque sorte. En disposant

openbaarheid van bestuur in provincies en gemeenten ?

2) De voormelde wet van 11 juli 1994 heeft een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht. Wellicht ware het aangewezen om vertegenwoordigers van de commissie te horen over hun ervaringen met de wetgeving voor de federale administratieve overheden, onder meer over de termijnen binnen dewelke klachten zouden moeten kunnen behandeld worden.

Een personeelsuitbreiding van deze commissie zal zich trouwens hoogstwaarschijnlijk opdringen, gelet op de bevoegdheden die haar in het kader van onderhavig wetsontwerp worden gegeven.

3) Een koninklijk besluit van 30 augustus 1996 heeft het bedrag van de door de aanvrager te betalen vergoeding voor de aflevering van kopies van bestuursdocumenten op federaal niveau, vastgesteld op 2 frank per bladzijde (formaat A4). Zal het toepassingsgebied van dit koninklijk besluit verruimd worden tot kopies afgeleverd door provincies of gemeenten of zullen deze besturen zelf de prijs ervan kunnen vaststellen ? In het laatste geval is het niet denkbeeldig dat de vaststelling van een té hoge vergoeding een ontradend effect kan hebben.

Spreker verwijst in dit verband naar zijn ervaringen met kopies afgeleverd door de diensten van Justitie. Deze kosten niet minder dan 30 frank per stuk. Ressorteert Justitie soms niet onder het toepassingsgebied van voormeld koninklijk besluit ?

4) Zullen de provincies en gemeenten verplicht zijn een register van inkomende en uitgaande stukken bij te houden ?

Dit lijkt alleszins aangewezen om te vermijden dat later betwistingen ontstaan over de vraag of de betrokken administratie al dan niet in het bezit van een bepaald document is geweest.

5) Kan de minister enige aanduiding geven over de toepasselijke wetgeving inzake openbaarheid van bestuur voor intercommunales en openbare centra voor maatschappelijk welzijn ?

*
* *

De heer Roose stelt vast dat de voorbije jaren de bezorgdheid voor de rechtsbescherming en voor de verhouding tussen de overheid en de burgers in sterke mate is toegenomen. Dit heeft geleid tot een belangrijke reeks vernieuwingen, die hoofdzakelijk in de periode 1990-1995 te situeren zijn.

Hij kan dit met volgende voorbeelden illustreren : de wet op de formele motivering van bestuurshandelingen, de wet op de openbaarheid van bestuur, de wet tot oprichting van een federale ombudsman, en andere.

De wetgeving moest voor een ommekeer zorgen. De sluier op een lange traditie van geheimhouding rondom de administratie werd gelicht. De administratie werd als het ware gedemocratiseerd. Door de

d'un meilleur accès à l'information, le citoyen pouvait intervenir de façon plus directe dans le processus décisionnel. L'administration a dû renoncer à toute décision arbitraire.

Ces différentes lois ont-elle répondu aux attentes ? Peut-être est-il prématuré de se prononcer sur ce point, étant donné l'entrée en vigueur relativement récente et le caractère très innovateur de la législation. En revanche, on peut affirmer que la législation n'a pas, à l'heure actuelle, la clarté voulue. Il n'existe pas, dans notre pays, de loi générale relative à la publicité de l'administration. Nous disposons de plusieurs lois prévoyant chacune des règles de procédure et des motifs d'exception ainsi que des instances et des possibilités de recours différents. Cette situation a généré un système complexe en matière d'accès aux documents administratifs.

La loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, prévoit la possibilité de conclure des accords de coopération. L'établissement d'un accord de coopération en matière d'accès aux documents administratifs pourrait favoriser la coordination de la publicité de l'administration aux différents niveaux de l'administration.

Cette complexité apparaît clairement au niveau local ou supralocal : les règles en vigueur sont systématiquement différentes selon qu'il s'agit de l'administration communale, du CPAS ou d'une intercommunale.

L'article 32 de la Constitution, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995, prévoit que chaque citoyen a droit à la publicité de l'administration. Il ressort du libellé de cet article de la Constitution que ce droit constitutionnel a un effet direct à l'égard de toutes les autorités (en l'occurrence les communes, les provinces et les CPAS), même en l'absence de disposition légale.

Cela signifie que, dans l'intervalle, les communes et les provinces pouvaient régler elles-mêmes les modalités de la publicité, dans le respect des exceptions prévues par la loi fédérale. L'expérience montre que l'instauration d'une loi présente un certain nombre d'avantages :

- l'adoption de la loi amplifie l'évolution vers la publicité de l'administration;

- la loi fixe un cadre minimal que les communes et les provinces sont tenues de respecter tout en pouvant le compléter ou l'étendre. Si on laissait l'initiative à chaque commune, les différences seraient très importantes et les règles manqueraient d'uniformité et de simplicité;

- la loi tend à prévoir des procédures simples (pas d'envoi recommandé);

- l'énumération des motifs d'exception est limitative de telle sorte que les administrations communales et provinciales ne peuvent pas les multiplier à leur guise.

Bien que le projet de loi à l'examen reprenne textuellement la plupart des articles de la loi fédérale du

toegang van de burger tot de informatie te verbeteren, kon hij directer in het besluitvormingsproces tussenkomen. De administratie werd er toe verbonden arbitraire beslissingen achterwege te laten.

Hebben deze wetten de verwachtingen ingelost ? Gezien de vrij recente wetgeving en het sterk vernieuwend karakter is een beoordeling misschien nog voorbarig. Wel kan men stellen dat de wetgeving momenteel de nodige helderheid mist. Ons land kent geen algemene wet op de openbaarheid van bestuur. We beschikken over meerdere wetten waarvan zowel de procedureregels als de uitzonderingsgronden, de beroepsinstantie en -mogelijkheden telkens verschillen. Op die wijze ontstond een complex systeem van toegang tot bestuursdocumenten.

De bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd door de bijzondere wet van 8 augustus 1988, voorziet de mogelijkheid van het sluiten van samenwerkingsakkoorden. De opstelling van een samenwerkingsakkoord met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten kan de coördinatie van de openbaarheid van bestuur op de verschillende bestuursniveaus bevorderen.

Deze complexiteit illustreert zich duidelijk op lokaal of bovenlokaal niveau : telkens is een andere regelgeving van toepassing naargelang het gaat om de administratie van de gemeente, het OCMW of een intercommunale.

Op 1 januari 1995 is artikel 32 van de Grondwet in werking getreden. Dat artikel voert voor iedere burger een recht op openbaarheid van bestuur in. Uit de formulering van het grondwetsartikel kan afgeleid worden dat het grondwettelijk recht een directe werking heeft over alle overheden, ook zonder wettelijke regeling (in dit geval de gemeenten, de provincies en de OCMW's).

Dit betekent dat de gemeenten en de provincies ondertussen zelf de modaliteiten van de openbaarheid konden regelen, mits rekening te houden met de uitzonderingen zoals omschreven in de federale wet. De ervaring leert dat de invoering van een wet een aantal voordelen oplevert :

- de goedkeuring van de wet versterkt de evolutie naar méér openbaarheid van bestuur;

- de uitwerking van de wet biedt een kader waaraan de gemeente of provincie zich minimaal moet houden en kan daarbij eigen aanvullingen en uitbreidingen opnemen. Indien men het initiatief overlaat aan elke gemeente zelf, zullen de verschillen heel groot worden en zijn eenvormigheid en eenvoud verdwenen;

- de wetgeving streeft naar eenvoudige procedures (geen aangetekende zending);

- de opgesomde uitzonderingsgronden zijn limitatief zodat gemeente- en provinciebesturen ze bijgevolg niet naar eigen goeddunken kunnen uitbreiden.

Hoewel het wetsontwerp de meeste artikels van de federale wet van 11 april 1994 letterlijk overneemt,

11 avril 1994, l'intervenant souhaite poser une série de questions ou formuler une série d'observations :

— L'article 2, 2°, donne de la notion de document administratif une définition très large, ce qui est positif, et ce, contrairement au décret de la Communauté flamande : « ... un document qui atteste l'existence d'une décision administrative ou d'un acte ayant contribué à une décision administrative ».

La situation est donc très complexe en ce qui concerne les documents relatifs à des matières relevant de différentes autorités. Des documents tels qu'un permis de bâtir relèvent-ils de la notion de « documents d'une autorité administrative communale », figurant à l'article 5, ou n'en va-t-il ainsi que si ces documents sont déposés dans des archives (article 12 du projet de loi) ?

— Le commentaire de l'article 3 précise que le « guide » est essentiel pour une administration accessible. Il ne paraît dès lors pas souhaitable de le vendre au prix coûtant. Tel qu'il est libellé, l'article 4 laisse au conseil provincial ou conseil communal toute latitude de demander ou non une rétribution, mais la tentation d'en demander une sera peut-être grande, de sorte qu'une partie de la politique active en matière de publicité risque d'être compromise.

— Tant la loi fédérale que le décret chargent le fonctionnaire de l'information d'établir un rapport annuel assorti des recommandations nécessaires concernant la politique communale ou provinciale en matière de publicité. Pourquoi un tel incitant n'a-t-il pas été retenu dans le cadre du projet de loi à l'examen pour les niveaux local et provincial ?

— A l'article 6, il aurait peut-être été préférable d'opter pour un renvoi direct lorsque les documents ne sont pas en possession de la commune ou de la province : « *Lorsqu'une autorité provinciale ou communale reçoit une demande de consultation, d'explications ou de communication, sous forme de copie, de documents administratifs qui sont détenus par une autre autorité administrative, cette demande est transmise dans les délais les plus brefs à l'autorité administrative, qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document. Le demandeur en est informé sans délai.* ».

— L'article 7 dispose qu'en cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

Bien que les décisions implicites ne doivent pas nécessairement être motivées, cette disposition soulève néanmoins un problème en ce qui concerne l'information du citoyen, en ce sens que celui-ci ne sait pas auprès de qui et selon quelles modalités il doit tenter un recours.

Il eût sans doute été préférable d'adopter la formulation inverse et d'écrire : « *en cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée acceptée* ».

L'article 8 dispose que les informations inexacts ou incomplètes figurant dans un document administratif doivent être rectifiées sans frais pour l'intéres-

se, le speaker a toutefois un certain nombre de questions à poser ou un certain nombre de remarques à formuler :

— Artikel 2, 2° omschrijft de definitie van een bestuursdocument op een ruime wijze, wat positief is, in tegenstelling met het Vlaams decreet : « ... een document waaruit een bestuursbeslissing blijkt of een handeling die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen ».

Voor documenten betreffende het medebewind ontstaat aldus een complexe situatie. Vallen documenten als bijvoorbeeld een bouwvergunning onder het begrip « documenten van een gemeentelijke administratieve overheid » zoals voorzien in artikel 5 ? Of is dit enkel maar het geval wanneer deze documenten naar het archief verwezen worden (artikel 12 van het wetsontwerp) ?

— In de memorie van toelichting bij artikel 3 stelt de regering dat het wegwijdsdocument essentieel is voor een toegankelijke administratie. Het lijkt daarom niet gewenst dit tegen kostprijs te verkopen. De huidige formulering laat de gemeente- of provincieraad vrij om al dan niet een vergoeding te vragen, hoewel de verleiding misschien groot zal zijn om dit toch te doen, zodat een deel van het actief openbaarheidsbeleid verloren zal gaan.

— Zowel in de federale wet als het decreet is de informatieambtenaar de taak opgedragen om een jaarverslag te maken met de nodige aanbevelingen rond een gemeentelijk of provinciaal openbaarheidsbeleid. Waarom is in dit ontwerp voor lokaal en provinciaal niveau deze incentive niet weerhouden ?

— Bij artikel 6 kan misschien beter geopteerd worden voor een rechtstreekse doorverwijzing wanneer de documenten niet in het bezit zijn van de gemeente of provincie : « *Wanneer de provinciale of gemeentelijke overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift ontvangt van bestuursdocumenten die zich bij een andere administratieve overheid bevinden, wordt de vraag zo spoedig mogelijk doorgestuurd naar deze administratieve overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft. De verzoeker wordt hiervan onverwijld op de hoogte gebracht.* ».

— Artikel 7 stelt dat bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, de aanvraag geacht wordt te zijn afgewezen.

Hoewel voor impliciete beslissingen een motivering niet noodzakelijk is, rijst hier toch het informatieprobleem dat de burger niet weet bij wie of hoe een beroepsprocedure moet ingesteld worden.

Beter ware misschien de formulering om te draaien, door te stellen dat « *bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, de aanvraag geacht wordt positief te zijn* ».

In artikel 8 wordt voorgesteld dat onjuiste of onvolledige gegevens in bestuursdocumenten kosteloos verbeterd moeten worden. Betekent dit dat voor de

sé. Cela signifie-t-il qu'aucune rétribution communale ne sera demandée pour la délivrance des nouveaux documents rectifiés ?

— L'article 9, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit que la Commission d'accès aux documents administratifs communique son avis dans les trente jours de la réception de la demande. On peut se demander, à cet égard, si ce délai est réaliste, compte tenu de la composition et du fonctionnement de la commission. Par suite de l'extension de ses missions, la Commission devra également recevoir des renforts en personnel et en matériel. Quels efforts fournira l'autorité fédérale en la matière ?

Le rôle consultatif imparti à la commission au niveau local et provincial offre l'avantage de permettre d'éviter les divergences d'interprétation par rapport à la loi fédérale.

L'alinéa 3 dispose que l'autorité provinciale ou communale doit communiquer au demandeur sa décision relative à la demande de reconsidération. Il serait préférable de transmettre un exemplaire de la décision à la Commission, de manière à ce qu'elle soit informée de la suite réservée à ses avis.

— En ce qui concerne l'article 11, on peut se demander s'il ne faudrait pas en garantir l'application en prévoyant une sanction. Le décret du 14 décembre 1994 de la Communauté française prévoit la possibilité d'infliger une sanction (peine correctionnelle).

*
* *

Votre rapporteur cite la disposition de l'article 3, 1^o, selon laquelle « *le conseil provincial ou communal désigne un fonctionnaire chargé de la conception et de la réalisation de l'information pour toutes les autorités administratives dépendant de la province ou de la commune ...* ».

Quelle est la portée exacte de cette disposition ? Ne s'indiquerait-il pas de préciser en l'occurrence — par souci d'exhaustivité — que ledit fonctionnaire doit se conformer aux instructions données en la matière par les conseils provinciaux et communaux dans le respect de la loi ?

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs aussi formulé une observation à propos de cette disposition :

« *Il va de soi que ce fonctionnaire se conformera, dans l'exercice de ses attributions, aux instructions que les autorités provinciales ou communales estimeront devoir lui adresser dans le respect de la loi, et qu'il n'entre pas dans les intentions de l'auteur du projet de dessaisir le conseil de la compétence d'opérer les choix essentiels inhérents à la « politique » d'information de l'institution, pour en investir un fonctionnaire.* » (Avis du Conseil d'Etat du 28 août 1996, Doc. Chambre n° 871/1, pp. 17 et 18).

*
* *

afgifte van nieuwe verbeterde documenten geen gemeentelijke retributies kunnen gevraagd worden ?

— In artikel 9, § 1, tweede lid, is voorzien dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek haar advies formuleert. De vraag kan hier gesteld worden of het een realistische termijn is, gezien de samenstelling en de werking van de commissie. Als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket zal ook de commissie moeten versterkt worden qua personeel en materieel. Welke inspanningen zal de federale overheid op dit vlak leveren ?

De adviserende rol van de commissie op het lokale en provinciale niveau heeft als voordeel dat interpretatieverschillen met de federale wet kunnen vermeden worden.

In het derde lid is bepaald dat de gemeentelijke of provinciale overheid haar beslissing nopens het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker moet brengen. Beter is ook een exemplaar van de beslissing aan de commissie over te maken zodat zij inzicht blijft behouden op de aanvaarding van haar adviezen.

— Bij artikel 11 rijst de vraag of de toepassing niet afdwingbaar moet gemaakt worden door een sanctie te voorzien. Het decreet van de Franstalige gemeenschap van 14 december 1994 bevat een afdwingbare sanctie (correctionele straf).

*
* *

Uw rapporteur citeert de in artikel 3, 1^o, opgenomen bepaling, volgens dewelke « *de provincie- of gemeenteraad een ambtenaar aanwijst die belast wordt met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid voor alle administratieve overheden die ressorteren onder de provincie of de gemeente, ...* ».

Wat is de precieze draagwijdte hiervan ? Ware het niet aangewezen om hier — voor de volledigheid — aan toe te voegen dat de ambtenaar zich moet schikken naar de instructies die de provincie- en gemeenteraden ter zake — en uiteraard met inachtneming van de wet — uitvaardigen ?

De Raad van State maakt overigens ook een opmerking over deze bepaling :

« *Het ligt voor de hand dat deze ambtenaar zich, bij de uitoefening van zijn bevoegdheden, moet richten naar de instructies die de provinciale of gemeentelijke overheden hem menen te moeten geven met inachtneming van de wet, en dat het niet in de bedoeling ligt van de steller van het ontwerp de raad de bevoegdheid te ontnemen om de belangrijke keuzes te maken die vastzitten aan het informatie « beleid » van de instelling, om ze op te dragen aan een ambtenaar.* » (Advies van de Raad van State dd. 28 augustus 1996, Stuk Kamer, n° 871/1, blz. 17 en 18).

*
* *

M. D'hondt déclare n'avoir aucune objection fondamentale en ce qui concerne le fond du projet à l'examen.

Il tient toutefois à attirer l'attention sur deux points concrets.

1) Il faut éviter que les obligations imposées par la loi en projet ne perturbent le bon fonctionnement des administrations communales.

Il est évident que tous les citoyens — qu'ils habitent une grande ville ou une petite commune — ont les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Il ne fait toutefois aucun doute qu'il sera plus facile pour les provinces et les villes et communes importantes que pour les petites communes, de charger spécialement un membre de leur personnel de la mise en oeuvre de la politique d'information. Dans les petites administrations communales, il n'est pas rare que les membres du personnel doivent se remplacer mutuellement pour accomplir certaines tâches et doivent dès lors être polyvalents. Le projet à l'examen leur imposera une tâche supplémentaire. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'éviter que l'on invoque abusivement la législation en projet et de garantir la prestation des autres services à la population.

L'intervenant comprend dès lors les préoccupations des auteurs des amendements aux articles 5 et 7, amendements rédigés en concertation avec l'Union des villes et communes belges.

2) Les articles 4 et 13 prévoient que les rétributions que le conseil provincial ou communal fixe pour la délivrance de documents ou de copies ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant.

Que recouvre le prix coûtant ? S'agit-il uniquement du prix du papier utilisé, ou faut-il aussi tenir compte de l'amortissement et de l'entretien des photocopieuses, du coût des prestations des fonctionnaires, etc. ?

Le président fait sienne cette dernière question. Il attire par ailleurs l'attention sur le fait que les petites administrations communales ne disposent souvent que d'une seule photocopieuse, qui est en outre utilisée en permanence au moment où le budget communal doit être soumis aux conseillers.

B. Réponses du ministre

Généralités

1. L'applicabilité directe de l'article 32 de la Constitution

L'article 32 de la Constitution est entré effectivement en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Cet article est d'application directe, c'est-à-dire qu'il a immédiatement pour effet d'instaurer, pour tous les citoyens, un droit à la publicité de l'administration, et ce, à l'égard de l'ensemble des autorités (y compris les communes, les provinces, les intercommunales et les

De heer D'hondt verklaart ten gronde geen fundamentele bezwaren tegen dit ontwerp te hebben.

Hij vraagt evenwel de aandacht voor twee concrete punten.

1) Men dient te vermijden dat de in het kader van dit ontwerp opgelegde verplichtingen de goede gang van zaken in een gemeentelijke administratie verstoren.

Uiteraard heeft iedere burger — of hij nu in een grote stad of een kleine gemeente woont — dezelfde rechten en plichten.

Het is evenwel zonder meer duidelijk dat provincies en grote steden of gemeenten het gemakkelijker zullen hebben dan kleine gemeenten om een personeelslid specifiek met het informatiebeleid te belasten. In kleine gemeentelijke administraties moeten personeelsleden niet zelden voor mekaar inspringen om bepaalde taken te volbrengen en dienen zij derhalve polyvalent te zijn. Nu zal er nog een supplementaire taak bijkomen. Vandaar de noodzaak om misbruiken inzake het invoeren van deze wetgeving te voorkomen en om de andere diensten aan de burgers veilig te stellen.

Spreker kan zich dan ook terugvinden in de op de artikelen 5 en 7 ingediende amendementen, die werden opgesteld in overleg met de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

2) In de artikelen 4 en 13 is vermeld dat de vergoeding die de provincie- of gemeenteraad vaststelt voor de afgifte van documenten of afschriften ervan, in geen geval meer mag bedragen dan de kostprijs.

Welke elementen maken deel uit van de kostprijs ? Betreft het enkel de prijs van het gebruikte papier, of dient men ook rekening te houden met de afschrijving en het onderhoud van kopieermachines, de prijs van de door de ambtenaren geleverde prestaties enz. ?

De voorzitter sluit zich aan bij deze laatste vraag. Hij wijst er bovendien op dat kleine gemeentelijke administraties vaak over slechts één fotokopieermachine beschikken, die dan ook nog permanent in gebruik is in de periode dat de gemeentelijke begroting aan de raadsleden moet worden bezorgd.

B. Antwoorden van de minister

Algemeenheden

1. Het self-executing karakter van artikel 32 van de Grondwet

Artikel 32 van de Grondwet is sedert 1 januari 1995 effectief in werking getreden. Het heeft een *self-executing* karakter, dat wil zeggen dat het een onmiddellijk recht voor iedere burger op openbaarheid van bestuur invoert en dit ten overstaan van alle overheden (inclusief gemeenten, provincies, intercommunales en OCMW's). Uiteraard verdient het

CPAS). Il est bien entendu souhaitable de préciser et d'exécuter ce principe constitutionnel par le biais d'une loi ou d'un décret.

C'est ainsi que la publicité de l'administration des autorités administratives fédérales a déjà été réglée par la loi (du 11 juillet 1994). Les régions et les communautés ont, elles aussi, déjà promulgué des décrets en la matière.

En ce qui concerne spécifiquement les provinces et les communes, la procédure entamée au cours de la législature précédente a été relancée à l'issue des élections du 21 mai 1995. L'avant-projet de loi a été soumis au Conseil d'Etat en janvier 1996. Celui-ci a rendu son avis en août 1996.

2. La Commission d'accès aux documents administratifs

Cette commission pourrait en effet fournir des précisions sur l'application de la législation en ce qui concerne les autorités administratives fédérales. Ses rapports annuels sont aussi intéressants à cet égard.

En cas d'adoption du projet de loi à l'examen, il faudra sans doute renforcer l'effectif de cette commission. Il conviendra de procéder à une évaluation en la matière lors de l'élaboration du budget de 1998.

3. Rapport avec les autres législations relatives à la publicité de l'administration

La loi s'appliquera aux autorités administratives provinciales et communales, pour autant du moins qu'elles ne traitent pas de matières relevant de la compétence des régions et des communautés. Pour ces cas, un décret fixera les règles en matière de publicité de l'administration.

4. Utilisation des possibilités offertes par la loi

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 juillet 1994, l'expérience a montré que la population n'abuse certainement pas des possibilités qui lui sont offertes en matière de publicité de l'administration. Les demandes de consultation de documents administratifs ou de délivrance de copies sont parfaitement gérables.

On ne doit pas non plus s'attendre à des difficultés majeures dans les provinces et les communes, principalement en raison du fait que les conseillers provinciaux et communaux peuvent déjà consulter la plupart des documents et leur donner la publicité nécessaire. C'est plutôt à ce niveau que des problèmes pourraient surgir à l'avenir.

En matière de publicité de l'administration, la mentalité est en outre totalement différente en Belgique de ce qu'elle est, par exemple, aux Pays-Bas où le Conseil d'Etat a même décidé que les dossiers relatifs à la formation du gouvernement devaient

aanbeveling om het grondwettelijk principe nader wettelijk of decretaal te omschrijven en uitvoering te geven.

Dit is inmiddels gebeurd voor de openbaarheid van bestuur op het niveau van de federale administratieve overheden (wet van 11 juli 1994). Ook de gewesten en gemeenschappen hebben reeds decreten uitgevaardigd.

Wat specifiek de provincies en gemeenten betreft, werd de tijdens de vorige legislatuur aangevatte procedure opnieuw opgestart na afloop van de verkiezingen van 21 mei 1995. Het voorontwerp werd in januari 1996 voorgelegd aan de Raad van State, die in augustus 1996 advies uitbracht.

2. De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten

Deze commissie zou inderdaad meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de toepassing van de wetgeving met betrekking tot de federale administratieve overheden. Ook haar jaarverslagen zijn in dit opzicht belangrijk.

Indien onderhavig wetsontwerp wordt aangenomen, zal een uitbreiding van het kader van deze commissie wellicht onvermijdelijk zijn. Dit zal men verder dienen te evalueren ter gelegenheid van de opmaak van de begroting voor 1998.

3. De relatie met de andere wetgevingen inzake openbaarheid van bestuur

Deze wet zal van toepassing zijn op de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden, voor zover ze tenminste geen materies behandelen die tot de bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen behoren. In die gevallen zal een decreet de regels met betrekking tot de openbaarheid van bestuur vaststellen.

4. Misbruiken van de wetgeving

De ervaring met de wet van 11 juli 1994 heeft aangetoond dat de bevolking zeker geen misbruik maakt van de haar gegeven mogelijkheden met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. De aanvragen tot het raadplegen van bestuursdocumenten of tot de afgifte van kopies, zijn zeer zeker beheersbaar.

In provincies en gemeenten dient men evenmin uitzonderlijke moeilijkheden te verwachten, vooral ook omdat de provincie- en gemeenteraadsleden reeds zowat alle documenten kunnen inkijken en er zelf de nodige richtbaarheid kunnen aan geven. Het is eerder op dat niveau dat zich in de toekomst mogelijk problemen stellen.

Inzake openbaarheid van bestuur is de mentaliteit in België ook gans anders dan bijvoorbeeld in Nederland, waar de Raad van State zelfs beslist heeft dat dossiers met betrekking tot de regeringsvorming voor het publiek toegankelijk moeten zijn ! Zulke

être accessibles au public ! Il est clair qu'il s'agit là d'une forme très poussée de publicité de l'administration.

5. Vers une « Charte du citoyen » ?

Actuellement, la préoccupation essentielle doit être de combler les lacunes de la législation en matière de la publicité de l'administration, et, plus particulièrement, en ce qui concerne les provinces et les communes. C'est également pour cette raison qu'il serait souhaitable de s'aligner sur la réglementation prévue par la loi du 11 juillet 1994, y compris en ce qui concerne la description de la mission du fonctionnaire de l'information.

Au stade suivant, il faudra évoluer vers une espèce de « Charte du Citoyen » comprenant tous les mécanismes informels de protection du citoyen (tels que la publicité de l'administration, le médiateur, etc.), les mécanismes formels relevant, quant à eux, du judiciaire.

Cette phase de coordination suppose une concertation avec les régions et les communautés, concertation qui permettra de dégager des points de convergence.

Ces points de convergence pourront être inscrits dans un accord de coopération qui devra être approuvé par les différents parlements. La « Charte du Citoyen », ainsi obtenue, pourrait ensuite être complétée par des mesures spécifiques à chaque niveau de pouvoir.

Questions ponctuelles

Le ministre réagit ensuite à une série de questions plus spécifiques qui ont été posées.

1. La mission du fonctionnaire de l'information

En ce qui concerne la mission du fonctionnaire de l'information, on peut faire observer qu'il n'a pas été jugé opportun de trop détailler, dans la loi en projet, la mission de l'autorité provinciale ou communale, en chargeant par exemple le fonctionnaire de l'information de rédiger un rapport annuel. Cette loi part en effet du principe qu'eu égard à l'autonomie provinciale et communale, la mise en œuvre concrète de la politique d'information doit être laissée aux provinces et aux communes et elle ne contient donc qu'un cadre réglementaire minimum : l'autorité provinciale ou communale peut, dans le cadre de sa politique d'information, prendre des initiatives plus audacieuses. L'autorité en question peut donc prendre l'initiative d'ajouter la rédaction d'un rapport annuel aux missions légales du fonctionnaire de l'information.

Le fonctionnaire de l'information doit évidemment, dans l'exercice de sa mission, se conformer aux instructions du conseil provincial ou communal. Préciser expressément cette obligation dans la loi l'aurait surchargé inutilement. Le texte, dans la

openbaarheid van bestuur is uiteraard erg verregaand.

5. Naar een « Charter van de burger » ?

De hoofdbekommernis dient er momenteel in te bestaan om de bestaande lacune in de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur, meer bepaald met betrekking tot de provincies en gemeenten, te dichtten. Vandaar ook dat men zich best richt naar de regeling zoals voorzien in de wet van 11 juli 1994, inbegrepen voor wat betreft de omschrijving van de taak van de informatieambtenaar.

In een volgende fase dient men te evolueren naar een soort « Charter van de burger », waarin alle informele beschermingsmechanismen van de burger (zoals openbaarheid van bestuur, ombudsman, enz.) zijn opgenomen, de formele mechanismen zijnde de jurisdictionele.

Deze coördinatiefase veronderstelt overleg met de gewesten en de gemeenschappen, waaruit zal blijken op welke punten men een gelijkaardige benadering vaststelt.

De gemeenschappelijke punten zouden kunnen opgenomen worden in een samenwerkingsakkoord, goed te keuren door ieder van de betrokken parlementen. Het aldus onstane « Charter van de burger » zou men dan op ieder niveau verder met eigen en bijzondere maatregelen kunnen aanvullen.

Specifieke vragen

De minister gaat vervolgens in op een aantal meer specifieke vragen die werden gesteld.

1. De taak van de informatie-ambtenaar

Met betrekking tot de taak van de informatie-ambtenaar kan worden opgemerkt dat het niet opportuun werd geacht in deze wet de taak van de provinciale of gemeentelijke overheid te gedetailleerd in te vullen, bijvoorbeeld door de informatie-ambtenaar te belasten met het opmaken van een jaarverslag. Uitgangspunt van deze wet is immers dat de concrete invulling van het informatiebeleid wordt overgelaten aan de provinciale en gemeentelijke autonomie. De wet bevat slechts een minimumregeling : de provinciale of gemeentelijke overheid kan, in het kader van haar informatiebeleid, verdergaan de initiatieven nemen. Op haar initiatief kan dan ook het opmaken van een jaarverslag worden geïncorpo-reerd in de wettelijke taakomschrijving.

Uiteraard heeft de informatie-ambtenaar zich bij de uitoefening van zijn opdracht te houden aan de instructies van provincie- of gemeenteraad. Dit uitdrukkelijk opnemen zou de wet onnodig bezwaren. Het redigeren van de tekst zoals voorgesteld door de

rédaction proposée par le Conseil d'Etat, garantit le respect de ce principe.

Enfin, la loi n'empêche pas les petites communes de confier également d'autres tâches au fonctionnaire de l'information, et ce, toujours en vertu du principe de l'autonomie provinciale et communale. Toutefois, ces tâches supplémentaires ne doivent pas l'empêcher de s'acquitter de sa mission d'information.

2. La rétribution pour la délivrance de documents administratifs

En ce qui concerne la rétribution qui peut éventuellement être demandée, dans le cadre de la publicité active ou passive, pour la délivrance d'un document, il convient de faire observer qu'il est difficilement admissible que le législateur oblige les provinces et les communes à délivrer ces documents gratuitement et alourdisse de la sorte leur budget. Il est par conséquent prévu que la rétribution demandée pour la délivrance de copies est fixée par le conseil provincial ou communal. La loi prévoit toutefois une limite : la rétribution éventuellement demandée ne peut en aucun cas excéder le prix coûtant.

Le principe de la gratuité devrait s'appliquer pour le citoyen qui souhaite obtenir des avis et des informations d'intérêt général, mais il convient de prévoir la possibilité de demander une rétribution pour certains renseignements et documents, notamment lorsqu'un nombre anormalement élevé de documents est demandé ou lorsque la demande vise à entraver le fonctionnement de l'administration. En principe, l'accès à l'information (y compris la délivrance d'une copie) est donc gratuit, la possibilité de demander une rétribution visant uniquement à prévenir et à combattre les abus.

Pour déterminer le prix coûtant, on peut tenir compte des frais de papier et éventuellement de l'amortissement de la machine à photocopier. En principe, les frais de personnel, de port, etc. ne peuvent pas être pris en considération, sauf dans des cas exceptionnels, par exemple, quand il faut immobiliser un membre du personnel pendant toute la journée à cause de la quantité de photocopies à faire. Pourtant, la rétribution demandée ne peut avoir pour but d'entraver la publicité et elle ne peut donc être dissuasive.

En ce qui concerne les autorités administratives fédérales, le prix des copies a été fixé par arrêté royal. Ce n'est toutefois pas le cas pour les dossiers judiciaires, pour lesquels le Code judiciaire prévoit un régime spécifique (et plus coûteux). La délivrance de copies d'un dossier judiciaire est, en règle générale, subordonnée à l'autorisation du procureur général.

Raad van State garandeert de naleving van dit principe.

Tenslotte belet de wet niet dat in kleinere gemeenten de informatie-ambtenaar ook nog andere taken krijgt toegewezen. Ook dit is een element van de provinciale en gemeentelijke autonomie. Wel mag dit niet in dergelijke mate het geval zijn dat zijn openbaarheidstaak erdoor wordt uitgehouden.

2. Vergoeding voor de afgifte van bestuursdocumenten

Wat betreft de vergoeding die in het kader van zowel actieve als passieve openbaarheid eventueel kan worden gevraagd voor de afgifte van een document, dient opgemerkt dat moeilijk kan worden aanvaard dat de wetgever de provincies en gemeenten zou dwingen om dit gratis te doen en alsdusdanig hun budgetten zou gaan bezwaren. Uitgangspunt is bijgevolg dat de vergoeding voor de afgifte van kopies zal worden vastgesteld door de provincie-of gemeenteraad. Wel werd een rem ingebouwd : de vergoeding die eventueel wordt gevraagd mag in geen geval meer bedragen dan de kostprijs.

Voor het verkrijgen van berichten en informatie van algemeen belang zou als principe moeten gelden dat de burger hiervoor niet moet betalen. Wel moet de mogelijkheid worden voorzien dat voor sommige inlichtingen en documentatie een vergoeding wordt aangerekend, bijvoorbeeld wanneer een abnormaal hoog aantal documenten wordt opgevraagd of wanneer het verzoek er op gericht is de werking van het bestuur te verhinderen. In principe is de toegang tot informatie (ook een afschrift) dus gratis; de mogelijkheid om een bepaalde prijs aan te rekenen dient om misbruiken te voorkomen of te bestrijden.

Bij het bepalen van de kostprijs kan rekening worden gehouden met de kosten van het papier en eventueel met de afschrijving van de fotokopieermachine. Personeelskosten, portkosten, ... worden hierbij in principe niet in aanmerking genomen, tenzij in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een personeelslid een gehele dag wordt geïmmobiliseerd omdat er zoveel moet worden gekopieerd. De vaststelling van het bedrag mag echter in geen geval dienen om de openbaarheid te belemmeren en derhalve geen dissuasief karakter hebben.

Voor de federale administratieve overheden is de kostprijs van de kopies vastgesteld bij koninklijk besluit. Dit is evenwel niet het geval voor gerechtelijke dossiers, waarvoor een specifieke — en duurdere — regeling in het Gerechtelijk Wetboek werd voorzien. Voor de afgifte van kopies uit een gerechtelijk dossier is in de regel trouwens de toestemming van de Procureur-Generaal vereist.

3. *Registre du courrier entrant et sortant*

En ce qui concerne la tenue, réclamée par certains, d'un registre dans lequel serait consigné le courrier entrant et sortant, le projet y pourvoit déjà en partie par le biais de l'enregistrement des demandes écrites, enregistrement dont l'objet est de fixer la prise de cours du délai. Les citoyens bénéficient ainsi des garanties nécessaires (= objet de la loi). Quant à savoir si les provinces et les communes vont aussi enregistrer le courrier sortant, il s'agit là d'une question de bonne gestion, qui doit être laissée à l'appréciation des pouvoirs locaux eux-mêmes. Cela n'est pas la tâche du législateur.

4. *Transmission directe de demandes*

En ce qui concerne la transmission directe, il est préférable, compte tenu de l'enregistrement de la demande, qui est si importante pour le respect des délais, que la demande soit transmise directement par le requérant lui-même. En cas de transmission directe, se pose la question de la prise de cours précise du délai.

5. *Absence de réaction de la part des pouvoirs publics*

Le principe de l'approbation implicite de la demande en cas d'absence de réaction des pouvoirs publics ne résout pas les problèmes du requérant, et ne constitue donc pas la meilleure solution. Que faire, en effet, lorsque la demande est réputée avoir été accordée mais que les autorités administratives n'y donnent pas suite et n'accordent donc pas la publicité. Dans ce cas, la loi ne prévoit pas comment l'intéressé peut faire valoir ses droits, et a donc un effet contraire. Il n'aurait, en tout état de cause, pas intérêt à saisir le Conseil d'Etat; parce que sa demande a en fait été acceptée, fût-ce implicitement.

Le système du rejet implicite respecte quant à lui le droit du requérant de savoir, dans un délai raisonnable, ce qu'il advient de sa demande.

On part évidemment toujours du principe qu'un rejet doit être signifié (et motivé). La question est de savoir comment conférer force obligatoire à une disposition le prévoyant explicitement. En ne laissant pas courir le délai de recours ? Cela ne résout pas le problème du requérant. En prévoyant une approbation implicite? Cette formule soulève les objections évoquées ci-avant. Le système du rejet implicite présente donc l'avantage indéniable et non négligeable pour le requérant de la clarté et ouvre par ailleurs la possibilité d'un recours conçu de manière assez souple.

3. *Register van inkomende en uitgaande briefwisseling*

Aan de vraag naar het instellen van een register van inkomende en uitgaande briefwisseling is reeds gedeeltelijk tegemoetgekomen door middel van de registratie van schriftelijke aanvragen, dit met het oog op het vaststellen van de aanvang van de termijn. Daarmee zijn voor de burgers de nodige garanties ingebouwd (= doel van de wet). Of de provincies en gemeenten nu ook de uitgaande briefwisseling gaan registreren is een zaak van goed beheer, hetgeen dient te worden overgelaten aan de lokale besturen zelf. Dat is niet de taak van de wetgever.

4. *Rechtstreekse doorverwijzing van aanvragen*

De vraag naar een rechtstreekse doorverwijzing stuit op de omstandigheid dat het, met het oog op de registratie van de aanvraag — die zo belangrijk is voor de naleving van de termijnen —, beter is dat de aanvraag rechtstreeks door de verzoeker zelf wordt verricht. Bij een rechtstreekse doorverwijzing rijst de vraag wanneer precies de termijn een aanvang neemt.

5. *Ontstentenis van optreden van de overheid*

Het principe van de impliciete goedkeuring van de aanvraag bij ontstentenis van een optreden van de overheid, lost de problemen van de verzoeker niet op en is dus zeker niet de beste oplossing. Wat te doen immers wanneer de aanvraag wordt geacht te zijn toegestaan, maar de overheid blijft stilzitten en geeft dus geen openbaarheid ? In dat geval bepaalt de wet niet hoe betrokkene zijn rechten kan doen gelden en gaat dus contraproductief werken. In elk geval heeft men geen belang om naar de Raad van State te gaan : de aanvraag is immers — weliswaar impliciet — goedgekeurd.

Een impliciete weigering beantwoordt aan het recht om binnen een redelijke termijn duidelijkheid te verwerven omtrent het gestelde verzoek.

Uitgangspunt blijft natuurlijk dat een weigering moet betekend (en gemotiveerd) worden. Vraag is hoe een bepaling die dit uitdrukkelijk voorziet, afdwingbaar te maken. Door de termijn voor beroep niet te laten lopen ? Dit lost het probleem van de verzoeker niet op. Door impliciete goedkeuring ? Dit stuit op hogervermelde bezwaren. Het systeem van de impliciete weigering geniet dus het onmiskenbare en niet te onderschatten voordeel van de duidelijkheid voor de verzoeker, alsook het openen van de — betrekkelijk soepel opgevatte — beroepsmogelijkheid.

6. *Rectification de données inexactes ou incomplètes dans des documents administratifs*

Le projet prévoit en son article 8 que les autorités doivent apporter sur demande les corrections requises aux informations inexactes ou incomplètes figurant dans les documents administratifs sans frais pour l'intéressé. C'est la rectification qui doit se faire gratuitement, ce qui signifie que la délivrance de documents, fût-ce dans leur version rectifiée, peut éventuellement donner lieu à la perception d'une rétribution communale.

Il faut toutefois partir du principe que si les autorités ont délivré un document erroné, le citoyen a le droit d'obtenir un nouveau document exact. Autrement dit, si la faute est commise par l'autorité provinciale ou communale elle-même, il ne faut pas payer pour le document corrigé.

7. *Délai dans lequel la Commission d'accès aux documents administratifs doit rendre son avis*

On ne peut pas modifier le délai de 30 jours dont dispose la Commission d'accès aux documents administratifs pour émettre un avis. Si l'on veut accorder la publicité dans un délai raisonnable, il va de soi que les autres délais doivent être le plus court possible, faute de quoi la publicité risque de perdre toute signification.

On examinera toutefois quels sont les efforts nécessaires en vue de renforcer la Commission sur le plan de la logistique, compte tenu de l'augmentation de ses missions.

Le ministre souscrit également à l'observation selon laquelle il faudrait informer la Commission de la suite qui a été réservée à ses avis. Un amendement sera présenté dans ce sens.

8. *Sanctions en cas de violation de l'article 11 du projet de loi*

Il n'est pas possible de prévoir, comme le souhaitent certains, des sanctions (correctionnelles) en cas de violation de l'article 11 du projet concernant l'utilisation ou la diffusion de documents administratifs à des fins commerciales. De telles sanctions seraient contraires à l'esprit de la loi en projet, dans la mesure où elles auraient pour effet de dissuader les fonctionnaires d'appliquer la loi plutôt que de les y encourager.

Si un mauvais usage de documents administratifs obtenus en application de la loi en projet implique une atteinte à la vie privée, la loi relative à la protection de la vie privée prévoit les sanctions nécessaires. L'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'a d'ailleurs pas encore soulevé de problèmes notables dans ce domaine.

6. *Verbetering van onjuiste of onvolledige gegevens in bestuursdocumenten*

In artikel 8 voorziet het ontwerp dat de overheid op verzoek de nodige verbeteringen moet aanbren-gen aan onjuiste of onvolledige gegevens in bestuurs-documenten zonder dat het de betrokkene iets kost. Het is het aanbren-gen van de verbeteringen dat kosteloos dient te gebeuren. Dit staat evenwel niet gelijk aan de aflevering van documenten, weze het de verbeterde versie, waarvoor dus eventueel een gemeentelijke retributie kan worden gevraagd.

Wel dient men ervan uit te gaan dat, indien de overheid een foutief document heeft afgeleverd, de burger recht heeft op een nieuw en foutloos document. Met andere woorden, indien de provinciale of gemeentelijke overheid zelf de fout heeft begaan, moet voor het verbeterde document niet worden betaald.

7. *Termijn voor adviesverlening door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten*

Aan de termijn van 30 dagen voor de adviesverle-ning door de Commissie voor de toegang tot be-stuursdocumenten kan niet geraakt worden. Met het oog op het verlenen van openbaarheid binnen een redelijke termijn moeten de andere termijnen uiter-aard zo kort mogelijk worden gehouden, zoniet ver-liest de openbaarheid mogelijk alle betekenis.

Wel zal worden onderzocht welke inspanningen vereist zijn om, gelet op de uitbreiding van het taken-pakket van de Commissie voor de toegang tot be-stuursdocumenten, deze commissie logistiek te ver-sterken.

De minister is het ook eens met de opmerking dat aan de commissie zou moeten worden meegedeeld welk gevolg aan haar adviezen werd gegeven. Een amendement in die zin zal worden ingediend.

8. *Sancties met betrekking tot artikel 11 van het wetsontwerp*

Op de vraag naar (correctionele) sancties om arti-kel 11 van het ontwerp betreffende het verbod op gebruik of verspreiding van bestuursdocumenten voor commerciële doeleinden, te doen naleven, kan niet worden ingegaan. Dergelijke sancties zouden ingaan tegen de geest van deze wet, want de ambte-naren eerder ontmoedigen dan aanzetten tot de toe-passing ervan.

Indien een verkeerd gebruik van verkregen be-stuursdocumenten een aantasting op de persoonlijke levenssfeer zou inhouden, voorziet de wet tot be-scherming van de persoonlijke levenssfeer in de nodi-ge sancties. De toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft in deze overigens nog niet tot noemenswaardige pro-blemen geleid.

**III. — AUDITION
DE M. R. ANDERSEN,
PRESIDENT DE LA COMMISSION D'ACCES
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**

A. Exposé

Après avoir donné un bref aperçu du fondement constitutionnel de la publicité de l'administration et des dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (publicité active et passive, motifs d'exception, etc.) — dispositions dont on retrouve les grandes lignes dans le projet de loi à l'examen —, *M. Andersen* analyse les missions, la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs.

1) *Missions de la commission (article 8, §§ 2 à 4, de la loi du 11 avril 1994)*

a) La commission émet un avis lorsqu'un demandeur qui rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la loi du 11 avril 1994 adresse à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération.

La commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative fédérale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'Etat est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission.

b) La commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale.

c) La commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle.

**III. — HOORZITTING
MET DE HEER R. ANDERSEN,
VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VOOR DE
TOEGANG TOT BESTUURSDOCUMENTEN**

A. Uiteenzetting

Na een kort overzicht te hebben gegeven van de grondwettelijke basis voor de openbaarheid van bestuur en van de bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (actieve en passieve openbaarheid, uitzonderingsgronden, ...) — bepalingen die in grote lijnen ook in onderhavig wetsontwerp terug te vinden zijn — gaat *de heer Andersen* in op de taken en op de samenstelling en de werking van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

1) *Taken van de commissie (artikel 8, §§ 2 tot 4 van de wet van 11 april 1994)*

a) De commissie brengt een advies uit wanneer een verzoeker die moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van de wet van 11 april 1994, een verzoek tot heroverweging richt tot de betrokken federale administratieve overheid.

De commissie brengt haar advies ter kennis van de verzoeker en van de betrokken federale administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn wordt aan het advies voorbijgegaan.

De federale administratieve overheid brengt binnen vijftien dagen na ontvangst van het advies of na verloop van de termijn waarbinnen kennis moest worden gegeven van het advies, haar beslissing tot inwilliging of afwijzing van het verzoek tot heroverweging ter kennis van de verzoeker. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973. Het beroep bij de Raad van State is in voorkomend geval vergezeld van het advies van de commissie.

b) De commissie kan eveneens worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid.

c) De commissie kan op eigen initiatief advies verstrekken betreffende de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur. Ze kan aan de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van deze wet.

2) *Composition et fonctionnement de la commission*

Conformément à l'article 8, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994, la composition et le fonctionnement de la commission sont réglés par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

Actuellement, elle est composée :

- du magistrat-président;
- de quatre membres, dont deux fonctionnaires de niveau supérieur et deux universitaires.

La commission ainsi composée est assistée par un secrétaire, qui se charge notamment de tout le travail préparatoire.

La commission se réunit une fois par mois et examine chaque fois, en moyenne, une dizaine de dossiers d'importance très variable. Certains dossiers requièrent un long travail de préparation parce qu'ils sont très techniques et touchent à différents domaines de compétences des autorités administratives fédérales.

Pour les dossiers d'une telle complexité, le délai de trente jours imparti à la commission pour émettre un avis est manifestement trop court.

*
* *

M. Andersen analyse ensuite les conséquences que le projet de loi à l'examen devrait avoir pour la commission.

Les règles que les autorités administratives fédérales doivent respecter en matière de publicité de l'administration seront désormais, pour l'essentiel, étendues aux autorités provinciales et communales.

Dès lors que les compétences de la commission s'exerceront également à l'égard de ces autorités, un afflux de dossiers est à prévoir, étant donné que le citoyen se sent davantage concerné par la politique menée au niveau local.

Une difficulté supplémentaire est que les membres actuels de la commission sont généralement spécialisés dans des matières qui relèvent de la compétence des autorités fédérales, telles que les droits fiscal et social. Il sera probablement nécessaire à l'avenir d'adjoindre à la commission des spécialistes en droit provincial et communal.

Eu égard à ce qui précède, on peut se poser trois questions :

— La fonction de membre de la commission peut-elle encore être considérée comme une activité à temps partiel ? Ne conviendrait-il pas plutôt de nommer des membres qui puissent s'occuper des dossiers à temps plein ?

— Ne conviendrait-il pas d'adapter les délais prévus en matière d'avis ? Ces délais posent d'ores et déjà un problème (voir ci-dessus). Si le nombre d'affaires s'accroît, il sera pratiquement impossible de respecter ces délais !

2) *Samenstelling en werkwijze van de commissie*

De samenstelling en de werkwijze dient, krachtens artikel 8, § 1, van de wet van 11 april 1994, te worden geregeld door een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

Ze is momenteel als volgt samengesteld :

- de magistraat-voorzitter;
- vier leden, van wie twee ambtenaren van hoog niveau en twee academici.

De aldus samengestelde commissie wordt bijgestaan door een secretaris die onder meer al het voorbereidende werk voor zijn rekening neemt.

De commissie vergadert eenmaal per maand en behandelt dan elke keer gemiddeld een tiental dossiers van zeer afwisselend belang. Sommige zaken vergen veel voorbereiding omdat ze zeer technisch zijn en aanknopingspunten hebben met verschillende bevoegdheidsdomeinen van de federale administratieve overheid.

Voor al zulke ingewikkelde zaken is de termijn van dertig dagen om een advies uit te brengen, onmiskenbaar te kort.

*
* *

De heer Andersen gaat vervolgens in op de te verwachten weerslag van onderhavig wetsontwerp op de commissie.

De door de federale administratieve overheden te respecteren regels inzake openbaarheid van bestuur zullen voortaan in hoofdzaak wettelijk worden uitgebreid tot de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

De bevoegdheden van de commissie zullen ook gelden ten overstaan van deze laatste overheden. Er is dus een aanzienlijke toevloed van dossiers te verwachten, aangezien de burger zich meer betrokken voelt bij het op het lokale niveau gevoerde beleid.

Bijkomende moeilijkheid is dat de huidige leden van de commissie meestal gespecialiseerd zijn in materies die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, zoals fiscaal en sociaal recht. Wellicht zullen in de toekomst ook specialisten inzake provincie- en gemeenterecht de commissie dienen te versterken.

Gelet op al het voorgaande, rijzen nog een drietal vragen :

— Kan het lidmaatschap van de commissie nog wel als een deeltijdse taak beschouwd worden ? Is het niet eerder aangewezen over te gaan tot de benoeming van leden die zich voltijds met de dossiers kunnen bezig houden ?

— Moeten de termijnen voor het uitbrengen van een advies niet worden aangepast ? De termijn is nu al een probleem (zie *supra*). Met nog meer zaken wordt het respecteren van die termijnen zo goed als ondoenlijk !

— Ne conviendrait-il pas de songer à développer le secrétariat et l'infrastructure ?

B. Echange de vues

Questions de M. Jean-Pierre Viseur

1) En ce qui concerne le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, il est précisé que par « autorité administrative », il y a lieu d'entendre une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. On ne sait toujours pas très bien si les entreprises publiques autonomes (telles que la SNCB, La Poste, etc.) relèvent également du champ d'application de cette loi, alors qu'elles remplissent manifestement une mission d'intérêt général.

La Commission a-t-elle déjà été saisie de dossiers en la matière et, le cas échéant, a-t-elle déjà émis des avis sur ces dossiers ?

2) A partir de quand court le délai dans lequel l'autorité doit réagir à une demande de consultation ou de communication d'un document administratif, si le citoyen s'est adressé à une autorité qui n'est pas compétente et que celle-ci a transmis, de sa propre initiative, la demande à l'autorité compétente qui détient le document ?

3) La commission a-t-elle déjà été confrontée à des demandes concernant les résultats d'examens organisés par le Secrétariat permanent de recrutement (SPR) et concernant des modes de cotation ?

4) Le projet à l'examen doit-il éventuellement être amendé pour accroître les possibilités de la Commission d'accès aux documents administratifs ?

Comment le président conçoit-il une adaptation éventuelle ? Conviendrait-il, selon lui, d'augmenter le nombre de membres ou conviendrait-il de créer une section distincte pour les dossiers relevant des niveaux provincial et communal ?

Réponses

1) En ce qui concerne le champ d'application de la loi du 11 avril 1994, il est exact qu'il est renvoyé à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. C'est le Conseil d'Etat lui-même qui doit décider en dernier ressort si une autorité peut être considérée comme une autorité administrative au sens de l'article précité.

La commission n'a pas encore eu à traiter de demandes d'usagers concernant des documents des entreprises publiques autonomes. En revanche, elle a déjà été saisie de demandes ayant trait à des plaintes relatives au fonctionnement de la Poste, mais ces dossiers relevaient de la compétence du médiateur. Elle a également été saisie de quelques demandes

— Dient men niet na te denken over een uitbreiding van het secretariaat en van de infrastructuur ?

B. Gedachtewisseling

Vragen van de heer Jean-Pierre Viseur

1) Inzake het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, wordt voor de definitie van het begrip « administratieve overheid » verwezen naar een overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het is nog steeds niet zeer duidelijk of ook de autonome overheidsbedrijven (zoals de NMBS, De Post, ...) onder het toepassingsgebied ressorteren, hoewel ze zeer duidelijk een opdracht van algemeen belang hebben.

Zijn bij de commissie reeds dossiers terzake ingediend en zo ja heeft ze er reeds adviezen over uitgebracht ?

2) Vanaf wanneer loopt de termijn waarbinnen de overheid moet reageren op een vraag om inzage of mededeling van een bestuursdocument, indien de verkeerde overheid werd aangezocht en deze op eigen initiatief de vraag heeft doorgezonden naar de overheid die het document onder zich heeft ?

3) Is de commissie reeds geconfronteerd geweest met aanvragen die betrekking hadden op de resultaten van examens voor het Vast Wervingssecretariaat (VWS) en op de wijzen van beoordeling ?

4) Dient het onderhavige wetsontwerp eventueel te worden geamendeerd om de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten meer mogelijkheden te bieden ?

In welke zin ziet de voorzitter een eventuele aanpassing ? Een uitbreiding van het aantal leden of de oprichting van een aparte sectie voor dossiers op provinciaal en gemeentelijk niveau ?

Antwoorden

1) Voor het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 wordt inderdaad verwezen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het is in laatste instantie de Raad van State zelf die moet oordelen of een overheid als een administratieve overheid kan beschouwd worden in de zin van voormeld artikel.

De commissie is nog niet geconfronteerd geweest met aanvragen van gebruikers die te maken hadden met documenten van autonome overheidsbedrijven. Wel waren er reeds verzoeken met betrekking tot klachten inzake de werking van De Post, doch deze dossiers ressorteerden onder het bevoegdheidsdomein van de ombudsman. Ook werden haar een aan-

émanant de membres du personnel statutaire de La Poste.

2) Il y a deux possibilités :

— ou bien l'autorité qui n'est pas en possession du document administratif renvoie la demande au demandeur en lui suggérant de s'adresser à l'administration compétente (voir article 5, alinéa 2, de la loi du 11 avril 1994); dans ce cas, les délais ne prendront cours qu'au moment de la réception de la demande par l'autorité qui est en possession du document;

— ou bien l'autorité qui n'est pas en possession du document administratif transmet directement la demande à l'administration compétente; généralement, le demandeur en est informé, faute de quoi il ignorerait effectivement quelle est l'autorité compétente pour répondre à sa demande, ainsi que le point de départ du délai dont elle dispose pour ce faire. L'autorité administrative est en tout cas obligée de tenir un registre des demandes écrites, classées par date de réception.

3) Il y a en effet eu en 1997 un afflux de demandes concernant les résultats d'examens organisés par le Secrétariat permanent de recrutement.

La commission a émis des avis tant positifs que négatifs, selon les circonstances. Des recours concernant ce problème sont pendants devant le Conseil d'Etat.

4) Il ne paraît pas opportun d'amender la loi en vue de modifier la composition de la commission. C'est le pouvoir exécutif qui est compétent en la matière.

Il s'indiquerait néanmoins, compte tenu de l'extension des compétences de la commission et de la nécessité de garantir son efficacité, de prévoir deux sections en son sein : une section pour les matières fédérales et une section pour les matières provinciales et communales.

Les deux sections pourraient tenir des réunions communes pour les décisions de principe.

Questions de M. Roose

1) La Commission d'accès aux documents administratifs établit-elle des rapports annuels au sujet de son fonctionnement ?

2) La loi du 11 avril 1994 permet à cette commission d'émettre d'initiative des avis concernant l'application générale de la loi sur la publicité de l'administration. A-t-elle déjà exploité cette possibilité ?

3) a) Pourrait-on préciser la proportion d'avis positifs et d'avis négatifs ?

b) Quels sont les motifs d'exception le plus souvent invoqués par les autorités ?

tal verzoeken voorgelegd van statutaire personeelsleden van De Post.

2) Er zijn twee mogelijkheden :

— ofwel stuurt de overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, de aanvraag terug naar de verzoeker met de suggestie de juiste administratie aan te schrijven (zie artikel 5, tweede lid, van de wet van 11 april 1994); de termijnen zullen dan beginnen te lopen vanaf het moment van ontvangst van de aanvraag door de overheid die het document onder zich heeft;

— ofwel stuurt de overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, de aanvraag rechtstreeks door naar de juiste administratie; meestal wordt de verzoeker daarvan in kennis gesteld, zoniet is hij inderdaad onwetend van de bevoegde overheid die zou moeten reageren op zijn verzoek, evenals van de aanvang van de termijn waarover ze beschikt om dat te doen. De administratieve overheid is in elk geval verplicht een register bij te houden van de schriftelijke aanvragen, volgens datum van ontvangst.

3) In 1997 is er inderdaad een toevloed geweest van aanvragen met betrekking tot examenresultaten van het Vast Wervingssecretariaat.

Naargelang de omstandigheden, werden zowel positieve als negatieve adviezen door de commissie verstrekt. Momenteel zijn reeds beroepen bij de Raad van State hangende over deze problematiek.

4) Het lijkt niet opportuun de wet te amenderen om de samenstelling van de commissie te wijzigen. Het is de uitvoerende macht die terzake bevoegd is.

Het zou niettemin, gelet op de bevoegdheidsuitbreiding en op de noodzaak van een efficiënte werking van de commissie, wenselijk zijn binnen de commissie in twee secties te voorzien : één sectie voor federale en één sectie voor provinciale en gemeentelijke aangelegenheden.

Voor principesbeslissingen zouden beide secties samen kunnen vergaderen.

Vragen van de heer Roose

1) Stelt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten jaarverslagen op nopens haar werking ?

2) De wet van 11 april 1994 biedt die commissie de mogelijkheid op eigen initiatief adviezen te verstrekken betreffende de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur. Heeft ze van die mogelijkheid reeds gebruik gemaakt ?

3) a) Kan een overzicht worden gegeven van de verhouding tussen positieve en negatieve adviezen ?

b) Welke zijn de door de overheid meest aangevoerde uitzonderingsgronden ?

4) Quelle est la situation à l'étranger ? Quelles sont les instances de recours qui y interviennent dans le cadre de la publicité de l'administration et quelles sont les différences par rapport au projet à l'examen ?

Réponses

1) La loi ne prévoit pas la rédaction de rapports annuels. La commission a toutefois décidé, de sa propre initiative, d'en rédiger. Les rapports concernant les années 1994 et 1995 seront mis à la disposition des membres de la commission. Le rapport d'activité 1996 est en préparation.

2) La commission peut en effet, de sa propre initiative, émettre des avis et soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à l'application de la loi et à sa révision éventuelle.

Elle n'a pas usé directement de cette faculté, mais a fait part de ses observations dans ses rapports annuels.

De nombreuses autorités administratives ont en outre déjà demandé un avis juridique à la commission en ce qui concerne l'application de la loi.

3) a) Les chiffres relatifs à l'année 1996 sont les suivants :

- demandes enregistrées par la commission : 141
- demandes satisfaites avant que l'avis soit donné : 4
- demandes jugées irrecevables (absence de demande préalable de reconsidération, demandes ne concernant pas un document administratif d'une autorité administrative fédérale, ...) : 24
- commission incompétente : 47
- demandes recevables et traitées : 66 dont

* demandes totalement satisfaites (avis favorables) : 38

* demandes partiellement satisfaites : 10

* demandes rejetées, au fond : 10

* consultations sur la portée de la loi : 4.

La commission n'est toutefois que rarement informée des suites que l'administration donne à un avis. Il s'agit probablement d'une lacune dans la loi, car cela empêche la commission d'adapter éventuellement sa jurisprudence sur la base d'une évaluation des suites qui ont été réservées aux avis.

b) L'article 32 de la Constitution ne créant pas un droit absolu à la publicité, la loi prévoit un certain nombre de motifs d'exception.

Certains motifs d'exception s'imposent à la commission, ce qui signifie qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation en la matière et qu'elle est tenue de rejeter purement et simplement les demandes.

4) Hoe is de situatie in het buitenland ? Welke beroepsinstanties treden daar op in het kader van de openbaarheid van bestuur en welke zijn de verschillen met onderhavig ontwerp ?

Antwoorden

1) De wet voorziet niet in jaarverslagen. De commissie heeft evenwel op eigen initiatief besloten zulke verslagen op te stellen. Die over de jaren 1994 en 1995 zullen ter beschikking van de commissieleden worden gesteld. Het verslag over de werking tijdens het jaar 1996 is in voorbereiding.

2) De commissie kan inderdaad op eigen initiatief adviezen verstrekken en aan de wetgevende macht ook voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van de wet.

Ze heeft van die mogelijkheid geen direct gebruik gemaakt, maar heeft haar opmerkingen kenbaar gemaakt in haar jaarverslagen.

Vele administratieve overheden hebben daarenboven reeds juridisch advies bij de commissie ingewonnen over de toepassing van de wet.

3) a) De cijfers voor het jaar 1996 zijn de volgende :

- door de commissie geboekte aanvragen : 141
- aanvragen waaraan vóór adviesverlening werd voldaan : 4
- als onontvankelijk verworpen aanvragen (geen voorafgaande vraag tot heroverweging, geen bestuursdocument van een federale administratieve overheid, ...) : 24
- commissie onbevoegd : 47
- ontvankelijke en behandelde aanvragen : 66 waarvan

* volledig ingewilligde aanvragen (gunstige adviezen) : 38

* gedeeltelijk ingewilligde aanvragen : 10.

* aanvragen waarvan de grond werd verworpen : 10

* raadplegingen over de strekking van de wet : 4.

De commissie wordt evenwel slechts zelden geïnformeerd over het door de administratie aan een advies gegeven gevolg. Dit is wellicht een lacune in de wet, want zulks belet de commissie haar eigen jurisprudentie gebeurlijk aan te passen in functie van een evaluatie van de gevolgen die aan de adviezen werden voorbehouden.

b) Artikel 32 van de Grondwet schept geen absoluut recht op openbaarheid. De wet heeft dan ook in een aantal uitzonderingsgronden voorzien.

Sommige van deze uitzonderingsgronden dringen zich op aan de commissie, dit wil zeggen dat ze terzake geen appreciatiebevoegdheid bezit en de aanvragen zonder meer dient te verwerpen.

D'autres motifs d'exception obligent la commission à procéder à un arbitrage entre le droit à la publicité reconnu aux particuliers et l'intérêt général.

Très variables, ces motifs d'exception facultatifs s'apprécient notamment en fonction de la matière sur laquelle porte le document.

Ainsi, nombre de demandes concernent des dossiers fiscaux et il est fréquent, en ce qui concerne ceux-ci, que l'administration fiscale refuse d'en autoriser la consultation afin de préserver l'intérêt écono-mico-financier du pays.

Sans se prononcer sur la pertinence de ce motif invoqué pour refuser la consultation, la commission estime cependant que l'administration fiscale ne peut alléguer systématiquement cette considération, chaque demande devant être examinée concrètement.

4) Il n'est pas possible de fournir de réponse détaillée concernant les législations étrangères en matière de publicité de l'administration.

On remarquera cependant qu'aux Pays-Bas, l'approche est différente, en ce sens que les problèmes en matière de consultation de documents sont davantage résolus au niveau local par le biais de commissions instituées à ce niveau, sans intervention des autorités centrales.

La France applique, quant à elle, une procédure plus centralisée.

Questions de Mme Hermans

1) Quelles sont les qualifications des membres actuels de la Commission d'accès aux documents administratifs ? Ont-ils une connaissance suffisante des matières locales pour émettre des avis concernant l'accès aux documents administratifs d'autorités administratives provinciales et communales ?

On pourrait concevoir, dans le prolongement de cette question, que tous les problèmes que pose l'accès aux documents administratifs ne doivent pas nécessairement être soumis à la commission.

L'instance qui émet les avis ne peut être trop distante des pouvoirs locaux, qui sont confrontés à des problèmes spécifiques.

2) Des mineurs peuvent-ils également avoir personnellement accès à des documents administratifs ou doivent-ils se faire représenter ?

Réponses

1) Les membres de la commission proviennent, abstraction faite du magistrat-président, des milieux administratif et universitaire.

Les deux hauts fonctionnaires sont respectivement directeur d'administration au ministère des Affaires sociales et directeur au ministère des Finances.

Andere uitzonderingsgronden geven aanleiding tot een belangenafweging tussen het recht op openbaarheid van de particulier, enerzijds, en het algemeen belang, anderzijds.

Deze facultatieve uitzonderingsgronden zijn van zeer wisselende aard en hangen onder meer af van de behandelde materie.

Zo hebben vele aanvragen betrekking op fiscale dossiers. De belastingsadministratie weigert vaak inzagerecht omdat het financieel-economisch belang van het land in het geding is.

De commissie velt geen oordeel over de pertinentie van dit motief om inzage te weigeren. Ze stelt wel dat de fiscale administratie dit niet als een standaardformule mag gaan gebruiken, aangezien elke aanvraag *in concreto* moet worden getoetst.

4) Over de buitenlandse wetgevingen inzake openbaarheid van bestuur kan geen gedetailleerd antwoord worden verstrekt.

Wel is het zo dat de Nederlandse aanpak verschillend is, in die zin dat men daar meer op het lokale niveau problemen inzake inzagemogelijkheid oplost via op dat niveau ingestelde commissies, zonder inmenging van de centrale overheid.

Frankrijk kent een meer centralistische procedure.

Vragen van mevrouw Hermans

1) Welke zijn de kwalificaties van de huidige leden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten ? Zijn ze voldoende vertrouwd met lokale materies om adviezen te verstrekken over de toegang tot bestuursdocumenten van provinciale en gemeentelijke administratieve overheden ?

In de lijn van deze vraag mag men ervoor pleiten om niet noodzakelijk alle problemen met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten aan de commissie hoeven voor te leggen.

De adviesgevende instantie mag niet te ver staan van de lokale besturen, die met specifieke eigen problemen zijn geconfronteerd.

2) Kunnen ook minderjarigen persoonlijk toegang krijgen tot bestuursdocumenten of dienen ze integendeel vertegenwoordigd te zijn ?

Antwoorden

1) De leden van de commissie komen, naast de magistraat-voorzitter, uit het administratieve en academische milieu.

De twee hoge ambtenaren zijn respectievelijk bestuursdirecteur bij het ministerie van Sociale Zaken en directeur bij het ministerie van Financiën.

Les universitaires sont respectivement professeur à la RUG et assistant à l'ULB.

Il conviendra sans doute nul de prévoir une représentation des administrations locales au sein de la commission lorsque ses compétences seront étendues (voir aussi *supra*).

2) Les personnes qui peuvent invoquer la publicité de l'administration prévue par la loi et saisir la Commission d'accès aux documents administratifs sont les personnes physiques ou morales ayant la personnalité juridique.

Cela signifie que des problèmes peuvent se poser en ce qui concerne les associations qui n'ont pas la personnalité juridique et les mineurs.

Si l'on appliquait strictement ce principe, les mineurs ne pourraient en effet pas consulter un document administratif ni en recevoir une copie.

M. Andersen estime personnellement que cette interprétation restrictive est critiquable dans le cas de documents qui concernent *personnellement* les mineurs.

La commission n'a toutefois pas encore donné d'avis sur cette question délicate.

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Article 1^{er}

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Art. 2

M. Jean-Pierre Viseur présente un amendement (n° 1, Doc. n° 871/2) à cet article qui précise le champ d'application de la loi et définit une série de notions.

Cet amendement a pour objet de placer ou de maintenir explicitement dans le champ d'application de la loi tout organisme chargé d'une mission d'intérêt public, telles les ASBL communales et/ou provinciales.

M. Jean-Pierre Viseur n'est pas convaincu que le seul fait de définir l'autorité administrative à laquelle s'applique la loi comme étant « une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat » suffira à rendre la loi applicable à ces ASBL.

Il rappelle qu'il avait présenté, lors de l'examen du projet qui est devenu la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, un amendement qui visait à préciser explicitement dans la loi que *tout organe chargé d'une mission d'intérêt général* était une autorité administrative. Cet amendement a été rejeté à l'époque, tant et si bien que la loi du 11 avril

De academici zijn respectievelijk hoogleraar aan de RUG en assistent aan de ULB.

Bij uitbreiding van de bevoegdheden van de commissie, moet beslist worden gedacht aan een vertegenwoordiging van de lokale besturen (zie ook *supra*).

2) De personen die een beroep kunnen doen op de in de wet geregelde openbaarheid van bestuur en op de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, zijn natuurlijke of rechtspersonen met rechtspersoonlijkheid.

Dit betekent dat zich problemen kunnen voordoen voor verenigingen zonder rechtspersoonlijkheid en voor minderjarigen.

Een strikte interpretatie leidt tot de conclusie dat minderjarigen geen toegang hebben tot inzage in of mededeling van afschriften van bestuursdocumenten.

Deze enge interpretatie is, volgens de persoonlijke mening van de heer Andersen, voor kritiek vatbaar indien het over documenten gaat die de minderjarige *persoonlijk* betreffen.

De commissie heeft evenwel nog geen adviezen uitgebracht omtrent deze delicate vraag.

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikel 1

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt eenparig aangenomen.

Art. 2

Op dit artikel dat het toepassingsgebied van de wet en een aantal definities regelt, werd een amendement n° 1 ingediend door de heer Jean-Pierre Viseur (Stuk n° 871/2).

Het heeft tot doel iedere provinciale of gemeentelijke instelling die met een opdracht van openbaar nut is belast, zoals gemeentelijke en/of provinciale VZW's, uitdrukkelijk onder de toepassingsfeer van de wet te (blijven) laten vallen.

De heer Jean-Pierre Viseur is er niet van overtuigd dat de enkele verwijzing naar het begrip « administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State », volstaat om deze VZW's, onder het toepassingsgebied van de wet te laten ressorteren.

Hij brengt het amendement in herinnering dat hij destijds indiende bij de bespreking van de latere wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en dat ertoe strekte om ook *elk orgaan met een taak van algemeen belang* uitdrukkelijk als een administratieve overheid in de zin van die wet te omschrijven. Dat amendement werd destijds verwor-

1994 se borne, elle aussi, à renvoyer à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

C'est pourquoi il n'est pas certain que la loi relative à la publicité de l'administration s'applique effectivement aux entreprises publiques autonomes.

*
* *

Le ministre indique que le champ d'application de la loi en projet englobe d'ores et déjà les institutions provinciales ou communales visées.

L'exposé des motifs stipule clairement : « *La présente loi s'applique en outre aux institutions qui ont été créées par l'autorité provinciale ou communale ou à l'intervention de celles-ci afin de mettre en place un service public et qui ont adopté la forme d'une société commerciale ou d'une association sans but lucratif* » (Doc. n° 871/1, p. 3).

Une ASBL est en effet, dans la mesure où elle remplit une mission de service public, une autorité administrative.

La forme juridique adoptée (publique ou privée) ne constitue donc pas un critère décisif pour déterminer ce qu'est une autorité administrative. Il existe, à ce propos, une jurisprudence détaillée du Conseil d'Etat. Les critères du Conseil d'Etat sont positifs et non cumulatifs : exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'un pouvoir de décision contraignant, intervention des autorités publiques dans la création ou l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public; et négatifs : ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire.

En d'autres termes, une institution peut être qualifiée d'autorité administrative soit parce qu'elle est organisée comme un service public (critère organique), soit en raison de la fonction qu'elle remplit (critère fonctionnel).

La référence aux lois sur le Conseil d'Etat offre l'avantage de la flexibilité du champ d'application de la loi et, d'un point de vue légistique, d'une législation cohérente.

S'agissant des entreprises publiques autonomes, il est clair qu'elles relèvent de la notion d'« autorité administrative » telle qu'elle est interprétée actuellement par le Conseil d'Etat.

Il convient de conclure de ce qui précède qu'il est préférable de renvoyer dans les lois relatives à la publicité de l'administration, à l'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, qui est une disposition évolutive, plutôt que de donner dans chaque loi une définition distincte de la notion d'« autorité administrative ».

*
* *

pen, zodat ook de wet van 11 april 1994 enkel verwijst naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Vandaar ook de onzekerheid of de autonome overheidsbedrijven wel onder het toepassingsgebied van de wet op de openbaarheid van bestuur vallen.

*
* *

De minister merkt op dat de beoogde provinciale of gemeentelijke instellingen nu reeds in het toepassingsgebied van de wet besloten zijn.

De memorie van toelichting stelt duidelijk : « *Bovendien is deze wet ook van toepassing op de instellingen die door de provinciale of gemeentelijke overheid of door toedoen van deze overheden tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en die de vorm hebben aangenomen van een handelsvennootschap of vereniging zonder winstoogmerk* » (Stuk n° 871/1, blz. 3).

Een VZW is inderdaad, in de mate dat zij een openbare dienst vervult, een administratieve overheid.

De aangenomen juridische vorm — publiek of privaat — is geen doorslaggevend criterium om te bepalen wat een administratieve overheid is. Ter zake bestaat een uitgebreide rechtspraak van de Raad van State. De criteria van de Raad van State zijn, positief gesteld en niet-cumulatief : uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief : niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Een instelling kan met andere woorden als een administratieve overheid worden gekwalificeerd, hetzij omdat ze als een openbare dienst is georganiseerd (organiek criterium), hetzij omwille van de functie die zij vervult (functioneel criterium).

De verwijzing naar de wetten op de Raad van State biedt het voordeel van de flexibiliteit van het toepassingsgebied van de wet en, vanuit legistiek oogpunt, van een coherente wetgeving.

Wat de autonome overheidsbedrijven betreft : deze vallen duidelijk onder het begrip « administratieve overheid » zoals het thans wordt geïnterpreteerd door de Raad van State.

Conclusie : het verdient de voorkeur om zich in de wetten betreffende de openbaarheid van bestuur te houden aan de verwijzing naar het evolutieve artikel 14 van de wetten op de Raad van State, eerder dan in elke wet een aparte definitie van het begrip « administratieve overheid » te geven.

*
* *

A la suite de ces précisions, *M. Jean-Pierre Viseur* retire son amendement.

L'article 2 est adopté à l'unanimité.

Art. 3

Deux amendements à cet article ont été présentés par *M. Jean-Pierre Viseur* (Doc. n° 871/2).

1) L'amendement n° 2, tendant à insérer au 1° une disposition prévoyant que le fonctionnaire de l'information désigné par le conseil provincial ou le conseil communal est à la disposition des administrés afin de les accueillir et de les orienter vers le fonctionnaire ou le service compétent, ainsi que pour leur fournir toute explication complémentaire.

Selon *M. Jean-Pierre Viseur*, il n'est pas toujours facile de s'y retrouver dans les arcanes de certaines administrations ou services publics, surtout dans les grandes villes et les grandes communes. C'est pourquoi il est indispensable de charger quelqu'un d'orienter les administrés.

Le ministre estime qu'un tel contenu concret donné à la fonction de fonctionnaire de l'information peut se réaliser au niveau local, selon les nécessités locales, et par conséquent, il vaut mieux qu'il ne soit pas incorporé dans la loi. D'ailleurs, les objectifs visés par l'auteur de l'amendement sont déjà réalisés par d'autres dispositions de cette loi : le guide obligatoire, l'obligation de renvoi, la mention du nom et d'autres données de l'agent traitant sur la correspondance et la possibilité pour le citoyen d'obtenir une explication relative aux documents délivrés.

2) L'amendement n° 3 tendant à garantir que les documents administratifs seront rédigés dans un langage clair.

M. Jean-Pierre Viseur estime que l'accessibilité des documents administratifs n'a guère de sens si ceux-ci sont rédigés dans un langage sibyllin.

Le ministre précise qu'il va de soi que les documents administratifs doivent être clairs, compréhensibles et lisibles. La lisibilité des textes administratifs est une préoccupation constante. D'un point de vue légistique, il n'est toutefois pas souhaitable d'inscrire dans la loi ce type de nobles intentions.

Les notions de lisibilité, de clarté, etc., sont en outre susceptibles d'interprétation. C'est ainsi que l'on peut difficilement demander que des documents concernant des matières techniques, rédigés par et pour des experts, soient écrits dans un langage compréhensible par tous. Il s'indique dès lors d'attirer l'attention sur la technicité de certains documents et sur l'utilisation parfois inévitable du jargon adminis-

Ingevolge deze verduidelijking, trekt *de heer Jean-Pierre Viseur* zijn amendement in.

Artikel 2 wordt eenparig aangenomen.

Art. 3

Op onderhavig artikel werden twee amendementen ingediend door *de heer Jean-Pierre Viseur* (Stuk n° 871/2).

1) Amendement n° 2 dat ertoe strekt in het 1° te voorzien dat de door de provincie- of gemeenteraad aangewezen informatie-ambtenaar ter beschikking staat van de burgers om hen op te vangen en naar de bevoegde ambtenaar of dienst door te verwijzen, alsmede om hen elke bijkomende toelichting te verstrekken.

Volgens *de heer Jean-Pierre Viseur* is het, zeker in grotere steden en gemeenten, niet altijd even gemakkelijk wegwijst te geraken in de doolhof van sommige openbare besturen of diensten. Vandaar de noodzaak om iemand ermee te belasten de burgers te oriënteren.

Volgens *de minister* kan een dergelijke concrete invulling van de functie van informatie-ambtenaar gebeuren op het lokale niveau, naargelang de plaatselijke noodwendigheden, en wordt dit dus beter niet in de wet opgenomen. Overigens worden de door de indiener beoogde doelstellingen reeds gerealiseerd door andere bepalingen van deze wet : het verplichte wegwijstdocument, de doorverwijzingsverplichting, de vermelding van de naam en andere gegevens van de behandelende ambtenaar op de briefwisseling en de mogelijkheid voor de burger om toelichting te verkrijgen bij afgeleverde documenten.

2) Amendement n° 3 dat tot doel heeft een helder taalgebruik dit het opstellen van bestuursdocumenten te waarborgen.

Volgens *de heer Jean-Pierre Viseur* heeft de toegankelijkheid tot een bestuursdocument weinig zin, indien dit in een weinig begrijpelijke taal is opgesteld.

Het spreekt vanzelf, aldus *de minister*, dat administratieve documenten helder, begrijpelijk en leesbaar moeten zijn. De leesbaarheid van administratieve teksten is een constante bekommernis. Nochtans is het, vanuit legistiek oogpunt, niet aangewezen om dergelijke nobele intenties in de wet op te nemen.

Leesbaarheid, helderheid ... zijn bovendien voor interpretatie vatbare begrippen. Zo kan moeilijk verwacht worden dat documenten in technische aangelegenheden, opgesteld door en voor deskundigen, in een voor eenieder begrijpelijke taal worden gesteld. Er moet dus gewezen worden op de techniciteit van sommige stukken en het soms onvermijdelijke administratieve taalgebruik. In dat geval is er overigens

tratif. Dans ce cas, le citoyen a du reste la possibilité de demander des explications au sujet des documents qui lui sont remis.

L'inscription d'une telle disposition dans la loi pourrait être très lourde de conséquences, allant jusqu'à des recours en annulation devant le Conseil d'Etat pour manque de clarté des documents administratifs.

Cette obligation de clarté ne peut se justifier que pour les dispositions pénales.

Mme Hermans préconise néanmoins que l'on crée, dans les services publics, un climat visant à inciter les agents à utiliser en toutes circonstances un langage correct et clair. L'utilisation d'un langage accessible est également capital pour les jeunes.

Le ministre est disposé à sensibiliser les problèmes et les communes à cette problématique au cours de la campagne qui suivra l'approbation de la loi en projet.

*
* *

Votre rapporteur renvoie à l'intervention qu'il a faite au cours de la discussion générale ainsi qu'à l'observation du Conseil d'Etat concernant la conception et la réalisation de la politique d'information confiées à un fonctionnaire. Ne conviendrait-il pas d'ajouter que ce fonctionnaire doit se conformer aux instructions données en la matière par le conseil provincial ou communal ?

Le ministre estime qu'il n'est pas opportun de répéter *expressis verbis* dans la loi le principe général selon lequel un fonctionnaire doit s'en tenir aux décisions et aux instructions du conseil provincial ou communal et qu'il doit les exécuter. Plus un principe est répété, moins il a d'importance.

On ne peut du reste confondre la conception d'une politique par un fonctionnaire avec la décision finale concernant la politique à mener, laquelle constitue évidemment une prérogative du conseil provincial ou communal.

*
* *

Les amendements n^{os} 2 et 3 de M. Jean-Pierre Viseur sont successivement rejetés par 11 voix contre une.

L'article 3 est adopté à l'unanimité.

Art. 4

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

voor de burger de mogelijkheid om toelichting te vragen bij de hem bezorgde documenten.

Een dergelijke bepaling in de wet opnemen zou ons overigens zeer ver kunnen leiden, tot annulatieberoepen bij de Raad van State toe omwille van onvoldoende helderheid van de administratieve documenten.

Enkel voor strafrechtelijke bepalingen is een dergelijke verplichting verdedigbaar.

Mevrouw Hermans pleit niettemin voor het scheppen van een klimaat bij de overheidsdiensten, waarbij in alle omstandigheden een correct en helder taalgebruik wordt gepropageerd. Een toegankelijke taal is ook van zeer groot belang voor onze jongeren.

De minister is bereid om, tijdens de informatie-campagne die op de goedkeuring van deze wet zal volgen, de provincies en gemeenten te sensibiliseren voor deze problematiek.

*
* *

Uw rapporteur herinnert aan zijn tussenkomst tijdens de algemene bespreking en aan de opmerking van de Raad van State met betrekking tot de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid dat toevertrouwd wordt aan een ambtenaar. Moet men hier niet aan toevoegen dat deze ambtenaar zich moet richten naar de instructies van de provincie- of gemeenteraad terzake ?

De minister acht het niet aangewezen om het algemeen geldend principe, volgens hetwelk een ambtenaar zich te houden heeft aan de beslissingen en instructies van de provincie- of gemeenteraad en deze moet uitvoeren, *expressis verbis* in de wet te herhalen. Hoe meer een principe herhaald wordt, hoe minder belangrijk het wordt !

Het concipiëren van een beleid door een ambtenaar mag men overigens niet verwarren met de uiteindelijke beslissing over het te voeren beleid. Deze beslissing is uiteraard het prerogatief van de provincie- of gemeenteraad.

*
* *

De amendementen n^{rs} 2 en 3 van de heer Jean-Pierre Viseur worden achtereenvolgens verworpen met 11 stemmen tegen 1.

Artikel 3 wordt eenparig aangenomen.

Art. 4

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt eenparig aangenomen.

Art. 5

M. Mairesse et consorts présentent un amendement (n° 4, Doc. n° 871/3) tendant à limiter le droit de consulter des documents et de recevoir une copie de ces documents à *tout demandeur justifiant d'un intérêt*.

M. Gehlen précise que cet amendement a pour but d'éviter les perturbations, voire la paralysie des administrations communales ou provinciales, submergées par de multiples demandes. Certaines demandes risqueraient de ne pas être fondées sur un légitime souci d'information.

M. Tavernier déplore que l'on présente ce genre d'amendement, qui est de nature à vider de sa substance la publicité de l'administration visée par le projet à l'examen.

Cet amendement est en outre en contradiction flagrante avec le commentaire de l'article 5, selon lequel :

« *Tout administré, une personne individuelle, une organisation ou association, a droit à la publicité des documents administratifs. Ainsi que mentionné ci-dessus, un intérêt n'est requis que pour des documents à caractère personnel (les dits « documents nominatifs »). Sauf pour ces documents, ce n'est en d'autres termes, pas uniquement un droit ayant trait à des documents ou à des dossiers par lesquels un administré est directement concerné en raison d'implications ou d'intérêts spéciaux. Le droit à la publicité vaut pour tout demandeur à l'égard de tous les documents administratifs non nominatifs. Le principe que le droit à la publicité ne peut être subordonné à un intérêt est à la base de la plupart des législations étrangères existantes en matière de publicité et de la directive-CE relative à l'accès à l'information sur l'environnement.* » (Doc. n° 871/1, p. 5).

M. Jean-Pierre Viseur partage l'avis de l'intervenant précédent.

Cet amendement fait un procès d'intention au citoyen en présumant que celui-ci fera un usage abusif des possibilités qui lui sont offertes !

On peut objecter à cela :

1) qu'il y a sûrement des citoyens — en tous cas dans les communes de moindre importance — qui s'intéressent réellement à tout ce qui se passe dans leur commune;

2) qu'on a constaté que les citoyens n'invoquaient pas inconsidérément les dispositions de la loi du 11 avril 1994.

M. D'hondt est néanmoins partisan de solutions permettant d'éviter des blocages délibérés, surtout dans les administrations communales de moindre importance.

*
* *

Art. 5

Bij amendement n° 4 (Stuk n° 871/3) stellen *de heer Mairesse c.s.* voor om het recht op het raadplegen van documenten en op het ontvangen van afschriften van documenten te beperken tot *iedere aanvrager die doet blijken van een belang*.

Volgens *de heer Gehlen* heeft dit amendement tot doel te voorkomen dat provinciale of gemeentelijke overheidsadministraties, die door heel veel aanvragen zouden worden overstelpt, ontregeld of zelfs volledig verlamd raken. Het risico bestaat dat het gewettigde recht op informatie niet steeds aan de aanvrager ten grondslag ligt.

De heer Tavernier vindt het betreurenswaardig dat men dergelijk amendement, dat van aard is de beoogde openbaarheid van bestuur uit te hollen, indient.

Het is overigens flagrant in tegenstrijd met de memorie van toelichting bij artikel 5, waarin onder meer het volgende staat :

« *Elke bestuurde, individuele persoon, organisatie of vereniging, heeft recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Zoals hoger gesteld, is een belang enkel vereist voor documenten van persoonlijke aard (zogenaamde « nominatieve documenten »). Behalve voor deze documenten gaat het met andere woorden niet alleen om een recht dat betrekking heeft op stukken of dossiers waarbij een bestuurde rechtstreeks betrokken is doordat er een bijzondere band of belang bestaat. Het recht op openbaarheid geldt voor elke aanvrager ten opzichte van alle, niet-nominatieve, bestuursdocumenten. Het principe dat het recht op openbaarheid niet afhankelijk kan worden gesteld van een belang ligt ten grondslag aan de meeste buitenlandse openbaarheidswetgevingen en aan de EG-richtlijn inzake de toegang tot milieu-informatie.* » (Stuk n° 871/1, blz. 5).

De heer Jean-Pierre Viseur sluit zich aan bij de vorige spreker.

Dit amendement maakt een intentieproces ten overstaan van de burger door de veronderstelling dat deze wel misbruik zal willen maken van de geboden mogelijkheden !

Men kan daar twee argumenten tegenover stellen :

1) er zijn zeker burgers — alvast in kleinere gemeenten — die inderdaad oprecht interesse betonen voor alles wat van gemeentelijk belang is;

2) de ervaring met de wet van 11 april 1994 heeft aangetoond dat de burgers geen lichtzinnig gebruik maken van deze wetgeving.

De heer D'hondt pleit niettemin voor oplossingen waardoor men een moedwillige blokkering van de vooral kleinere gemeentelijke administraties kan vermijden.

*
* *

Le ministre précise qu'afin de parvenir à une publicité passive, les auteurs de l'amendement veulent introduire l'exigence d'intérêt pour tous les documents, et ce, afin d'éviter des abus. En première lieu, il est à noter que d'autres dispositions ont été incorporées afin d'éviter de tels abus : ainsi, la demande doit indiquer clairement la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés (article 6), la demande peut être rejetée si celle-ci est manifestement abusive ou formulée de façon manifestement trop vague (article 7), et la rétribution demandée peut également jouer un rôle préventif (article 13).

En outre, l'introduction d'une exigence d'intérêt constituerait une exception absolue au principe de publicité et aboutirait finalement peut-être à une interdiction de principe de consulter des documents administratifs. Il faut éviter que la loi soit ainsi vidée de sa substance.

La notion d'intérêt est complexe et difficile, et entraînera toute une série de contestations et d'insécurité juridiques. L'accès du citoyen aux documents administratifs serait ainsi considérablement compliqué. Cela va à l'encontre des objectifs de la publicité, et notamment du contrôle démocratique du fonctionnement de l'administration : la publicité doit exister pour tous, et pas seulement pour les intéressés.

Il va de soi que tout droit doit être exercé de manière responsable.

Afin de lutter contre les abus dans l'usage des droits reconnus en matière de publicité de l'administration, l'on peut notamment invoquer des motifs d'exception.

Il convient toutefois de formuler ces derniers avec la circonspection voulue.

On est par ailleurs en droit de s'interroger sur la constitutionnalité de cet amendement.

Dans un arrêt annulant partiellement le décret de la Communauté flamande du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du gouvernement flamand, la Cour d'arbitrage précise que :

« L'article 32 de la Constitution attribue à chacun « 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 ». 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; Doc. parl., Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 3).

En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif — notion qui, selon le

De minister stelt dat de indieners, voor het bekomen van passieve openbaarheid, de vereiste van belang willen invoeren voor alle documenten, dit om misbruiken te voorkomen. In de eerste plaats dient te worden opgemerkt dat, om dergelijke misbruiken te voorkomen, andere bepalingen werden opgenomen : zo moet de aanvraag duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten vermelden (artikel 6), kan de aanvraag worden afgewezen indien deze kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd is (artikel 7) en kan ook het vragen van een vergoeding hier een preventieve rol spelen (artikel 13).

Bovendien zou het invoeren van een vereiste van belang een absolute uitzondering uitmaken op het principe van openbaarheid en uiteindelijk wellicht resulteren in een principiële beslotenheid van bestuursdocumenten. Een dergelijke uitholling van de wet moet worden vermeden.

De notie belang is een complex en moeilijk hanteerbaar begrip, dat tot een ganse reeks van betwistingen en rechtsonzekerheden zal leiden. De toegang van de burger tot de bestuursdocumenten zou aldus ernstig worden bemoeilijkt. Dit valt niet te rijmen met de doelstellingen van de openbaarheid, waaronder de democratische controle op de werking van het bestuur : de openbaarheid moet tegenover iedereen bestaan, niet alleen tegenover belanghebbenden.

Uiteraard dient ieder recht met zin voor verantwoordelijkheid te worden uitgeoefend.

Om het misbruiken van de rechten inzake openbaarheid van bestuur tegen te gaan, bestaan onder meer de uitzonderingsgronden.

Deze dienen echter ook met de nodige omzichtigheid te worden geformuleerd.

Men kan zich tenslotte vragen stellen bij het grondwettelijk karakter van dit amendement.

Het Arbitragehof heeft inderdaad, in een arrest waarbij een onderdeel van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Regering werd vernietigd, het volgende gesteld :

« Artikel 32 van de Grondwet verleent « ieder [...] 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 ». Die bepaling « legt de basisprincipes vast met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. Er is geopteerd voor een korte omschrijving van deze 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. » (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, n° 839/1, blz. 4, n° 839/4, blz. 2; Gedr. St., Senaat, 1991-1992, n° 100-49/2°, blz. 3).

Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument — begrip dat volgens de

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. »

(Arrêt n° 17/97 de la Cour d'arbitrage du 25 mars 1997, *Moniteur belge* du 24 avril 1997, pp. 9731 et suivants).

*
* *

M. Gehlen est sensible aux arguments avancés par le ministre. Il est toutefois exclu d'exiger un « *intérêt personnel* ». L'intérêt dont le demandeur doit justifier pour pouvoir prendre connaissance des documents peut être un « *intérêt général* ».

Le ministre souligne toutefois que dès qu'il faut justifier d'un intérêt, il s'agit, sur le plan juridique, d'un *intérêt personnel et direct*.

Tel ne peut être le but poursuivi par le projet à l'examen.

M. Dufour estime que de nombreuses contestations peuvent être évitées pourvu que l'on ait suffisamment confiance dans les mandataires qui ont été élus et qu'à leur tour, ceux-ci témoignent d'un réel sens des responsabilités. Ces conditions seraient même de nature à rendre superflue toute législation en matière de publicité de l'administration.

M. Van Gheluwe plaide, quant à lui, pour la publicité la plus large possible. Le siège du conseil provincial ou du conseil communal doit être une maison de verre, afin de prouver que l'on n'a rien à dissimuler.

On ne doit pas s'attendre à ce que les administrations communales ou provinciales soient submergées, étant donné les innombrables conseils consultatifs qui dispensent déjà de nombreuses informations aux citoyens.

*
* *

L'amendement n° 4 de *M. Mairesse et consorts* est retiré.

L'article 5 est adopté à l'unanimité.

Art. 6

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Art. 7

L'amendement n° 5 de *M. Mairesse et consorts* (Doc. n° 871/3) propose de ne pas permettre la publicité des dossiers en cours d'instruction.

Grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd — in de regel openbaar is, heeft de Grondwetgever het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht. »

(Arrest Arbitragehof n° 17/97 van 25 maart 1997, *Belgisch Staatsblad* van 24 april 1997, blz. 9726 en volgende).

*
* *

De heer Gehlen is gevoelig voor de argumentatie van de minister. Het ligt evenwel geenszins in de bedoeling de vereiste van een « *persoonlijk belang* » voorop te stellen. Het aan te tonen belang om inzage te krijgen van documenten kan ook een « *algemeen belang* » zijn.

Van zodra men evenwel spreekt van een aan te tonen belang gaat het, volgens *de minister*, juridisch gesproken om een *persoonlijk en rechtstreeks belang*.

Dit kan in deze wettekst alleszins niet de bedoeling zijn.

De heer Dufour meent dat vele betwistingen kunnen vermeden worden door een voldoende vertrouwen in de verkozen mandatarissen die op hun beurt blijk moeten geven van oprechte verantwoordelijkheidszin. Dit bewerkstelligen zou zelfs van aard zijn een wetgeving inzake openbaarheid van bestuur overbodig te maken.

Van zijn kant bepleit *de heer Van Gheluwe* een zo ruim mogelijke openbaarheid. Een provincie- of gemeentehuis moet een glazen huis zijn, ten bewijze dat men niets te verbergen heeft.

Een overbelasting van de gemeentelijke of provinciale administratie is niet te verwachten, aangezien de reeds zeer talrijke adviesraden ruim informatie ten behoeve van de burger verspreiden.

*
* *

Amendement n° 4 van de heer Mairesse c.s. wordt ingetrokken.

Artikel 5 wordt eenparig aangenomen.

Art. 6

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt eenparig aangenomen.

Art. 7

Bij amendement n° 5 van *de heer Mairesse c.s.* (Stuk n° 871/3) wordt voorgesteld openbaarheid uit te sluiten in het kader van dossiers waaromtrent een gerechtelijk onderzoek loopt.

Le ministre juge cet amendement superflu, étant donné qu'il est clairement stipulé que les autorités administratives provinciales et communales doivent appliquer les motifs d'exception prévus à l'article 6, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration pour les documents administratifs dont elles sont dépositaires. Or, l'article 6, § 1^{er}, 5°, de cette loi mentionne « la recherche ou la poursuite de faits punissables » comme motif d'exception.

*
* *

L'amendement n° 5 de M. Mairesse et consorts est retiré.

L'article 7 est adopté à l'unanimité.

Art. 8

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté à l'unanimité.

Art. 9

Par l'amendement n° 7 (Doc. n° 871/4), *le ministre* propose de compléter le § 1^{er} par un alinéa 5, libellé comme suit :

« *Dans les quinze jours qui suivent la réception de l'avis, l'autorité provinciale ou communale communique à la Commission d'accès aux documents administratifs la suite qui a été donnée à son avis.* ».

Cette insertion doit garantir le *feed-back* nécessaire dans le chef de la commission : ainsi, celle-ci peut faire une évaluation concrète de la suite donnée à ses avis.

M. Jean-Pierre Viseur juge tout à fait opportun d'insérer cette disposition, mais estime qu'il faut insérer une disposition identique dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

C'est pourquoi il présente un amendement (n° 8 — Doc. n° 871/4) tendant à insérer un article 9bis (*nouveau*).

Le ministre marque son accord sur la proposition de M. Jean-Pierre Viseur, mais suggère, pour des motifs d'ordre légistique, qu'une proposition de loi distincte reprenant les dispositions des deux amendements soit déposée et adoptée rapidement.

Les deux amendements sont ensuite retirés.

L'article 9 est adopté à l'unanimité.

Art. 10 et 11

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés à l'unanimité.

Dit amendement is, volgens *de minister*, overbodig, aangezien duidelijk is bepaald dat de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden de uitzonderingsgronden die zijn opgenomen in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur moeten toepassen voor de bestuursdocumenten die bij hen berusten. Artikel 6, § 1, 5°, van deze wet vermeldt de « opsporing of vervolging van strafbare feiten » als uitzonderingsgrond.

*
* *

Amendement n° 5 van de heer Mairesse c.s. wordt ingetrokken.

Artikel 7 wordt eenparig aangenomen.

Art. 8

Dit artikel geeft geen aanleiding tot opmerkingen en wordt eenparig aangenomen.

Art. 9

De minister stelt in amendement n° 7 (Stuk n° 871/4) voor § 1 aan te vullen met een vijfde lid, luidend als volgt :

« *De provinciale of gemeentelijke overheid deelt binnen 15 dagen na ontvangst van het advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten mee welk gevolg werd gegeven aan haar advies.* ».

Deze toevoeging moet zorgen voor de nodige *feed-back* in hoofde van de commissie : deze kan zo een concrete evaluatie maken van het gevolg dat aan haar adviezen wordt gegeven.

De heer Jean-Pierre Viseur is het volkomen eens met deze toevoeging, doch meent dat men dan ook eenzelfde bepaling dient in te lassen in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Vandaar zijn amendement n° 8 (Stuk n° 871/4) tot inlassing van een artikel 9bis (*nieuw*).

De minister is akkoord met het voorstel van de heer Jean-Pierre Viseur, doch suggereert om de bepalingen van beide amendementen omwille van legistische redenen in een apart wetsvoorstel op te nemen en dit op korte termijn goed te keuren.

Hierop worden de beide amendementen ingetrokken.

Artikel 9 wordt eenparig aangenomen.

Art. 10 en 11

Deze artikelen geven geen aanleiding tot opmerkingen en worden eenparig aangenomen.

Art. 12

Cet article, qui concerne les archives provinciales et communales, dispose notamment que les greffiers provinciaux et les collèges des bourgmestre et échevins sont tenus d'apporter leur collaboration à l'application de la loi.

M. Smets fait observer que l'article 32 du projet de loi modifiant la loi provinciale, récemment adopté par la Chambre, rend la députation permanente désormais responsable de l'organisation des archives de l'administration provinciale, en lieu et place du greffier provincial.

Il est souhaitable d'adapter le texte en conséquence. Tel est l'objet de l'amendement n° 6 (Doc. n° 871/3).

Le ministre ne se rallie pas totalement à cette proposition.

L'article 32 du projet de loi modifiant la loi provinciale charge effectivement la députation permanente de l'organisation des archives provinciales, mais l'article 120, alinéa 2, de la loi provinciale n'est pas abrogé pour autant : le greffier provincial continuera à assurer la garde des archives (ainsi que le fait le collège des bourgmestre et échevins au niveau communal, en vertu de l'article 132 de la nouvelle loi communale). C'est donc au greffier, en sa qualité de gestionnaire, qu'il incombera d'apporter sa collaboration à l'application des décisions prises en matière de publicité. Il n'y a dès lors aucune raison d'adapter le texte.

*
* *

L'amendement n° 6 de *M. Smets* et *Mme Van den Poel-Welkenhuysen* est retiré.

L'article 12 est adopté à l'unanimité.

Art. 13 et 14

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés à l'unanimité.

*
* *

L'ensemble du projet est ensuite adopté à l'unanimité.

En conséquence, la proposition de loi jointe n° 389/1 de *MM. Michel* et *Duquesne* devient sans objet.

Le rapporteur,

D. VANPOUCKE

Le président,

Ch. JANSSENS

Art. 12

Dit artikel met betrekking tot de provinciale en gemeentelijke archieven bepaalt onder andere dat de provinciegriffiers en de colleges van burgemeester en schepenen ertoe gehouden zijn hun medewerking te verlenen aan de toepassing van deze wet.

De heer Smets merkt op dat, krachtens artikel 32 van het recent in de Kamer aangenomen wetsontwerp tot wijziging van de provinciewet, de bestendige deputatie voortaan verantwoordelijk zal zijn voor het provinciaal archief en niet langer de provinciegriffier.

Het is aangewezen de tekst in die zin aan te passen. Vandaar ook de indiening van amendement n° 6 (Stuk n° 871/3).

De minister is het niet volledig eens met dit voorstel.

Artikel 32 van het wetsontwerp tot wijziging van de provinciewet belast de bestendige deputatie met de organisatie van het provinciale archief. Artikel 120, tweede lid, van de provinciewet wordt hierdoor echter niet afgeschaft : de provinciegriffier blijft instaan voor de bewaring van het archief (zoals het college van burgemeester en schepenen in de gemeente — artikel 132 van de nieuwe gemeentewet). In zijn hoedanigheid van beheerder is het de provinciegriffier die zijn medewerking moet verlenen aan genomen beslissingen inzake openbaarmaking. Er is dan ook geen reden om de tekst aan te passen.

*
* *

Amendement n° 6 van de heer *Smets* en mevrouw *Van den Poel-Welkenhuysen* wordt ingetrokken.

Artikel 12 wordt eenparig aangenomen.

Art. 13 en 14

Deze artikelen geven geen aanleiding tot opmerkingen en worden eenparig aangenomen.

*
* *

Het gehele wetsontwerp wordt vervolgens eenparig aangenomen.

Dientengevolge vervalt het toegevoegde wetsvoorstel n° 389/1 van de heren *Michel* en *Duquesne*.

De rapporteur,

D. VANPOUCKE

De voorzitter,

Ch. JANSSENS