

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

28 janvier 2004

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 11 avril 1994
relative à la publicité de l'administration
en ce qui concerne les compétences
de la Commission d'accès aux
documents administratifs**

(déposée par Mmes Marie Nagy,
Muriel Gerken et Zoé Genot et
M. Gérard Gobert)

SOMMAIRE

1. Résumé	3
2. Développements	4
3. Proposition de loi	6
4. Annexe	7

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 januari 2004

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 11 april 1994
betreffende de openbaarheid van bestuur,
wat de bevoegdheden van de Commissie
voor de toegang tot bestuursdocumenten
betreft**

(ingediend door de dames Marie Nagy,
Muriel Gerken en Zoé Genot en
de heer Gérard Gobert)

INHOUD

1. Samenvatting	3
2. Toelichting	4
3. Wetsvoorstel	6
4. Bijlage	7

<i>cdH</i>	: Centre démocrate Humaniste
<i>CD&V</i>	: Christen-Democratisch en Vlaams
<i>ECOLO</i>	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
<i>FN</i>	: Front National
<i>MR</i>	: Mouvement Réformateur
<i>N-VA</i>	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
<i>PS</i>	: Parti socialiste
<i>sp.a - spirit</i>	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
<i>VLAAMS BLOK</i>	: Vlaams Blok
<i>VLD</i>	: Vlaamse Liberalen en Democraten

<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>
<i>DOC 51 0000/000 : Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif</i>	<i>DOC 51 0000/000 : Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer</i>
<i>QRVA : Questions et Réponses écrites</i>	<i>QRVA : Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i>
<i>CRIV : Compte Rendu Intégral, avec à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (sur papier blanc, avec les annexes)</i>	<i>CRIV : Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (op wit papier, bevat ook de bijlagen)</i>
<i>CRIV : Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)</i>	<i>CRIV : Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)</i>
<i>CRABV : Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)</i>	<i>CRABV : Beknopt Verslag (op blauw papier)</i>
<i>PLEN : Séance plénière (couverture blanche)</i>	<i>PLEN : Plenum (witte kaft)</i>
<i>COM : Réunion de commission (couverture beige)</i>	<i>COM : Commissievergadering (beige kaft)</i>

<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>
<i>Commandes :</i>	<i>Bestellingen :</i>
<i>Place de la Nation 2</i>	<i>Natieplein 2</i>
<i>1008 Bruxelles</i>	<i>1008 Brussel</i>
<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.laChambre.be</i>	<i>www.deKamer.be</i>
<i>e-mail : publications@laChambre.be</i>	<i>e-mail : publicaties@deKamer.be</i>

RÉSUMÉ

Le pouvoir exécutif, en fait l'administration, a acquis au fil du temps de plus en plus de pouvoir. Dès lors, pour fonder sa légitimité, l'action de l'administration doit être soumise à un contrôle effectif et doit être rendue accessible pour les administrés. Or, le système de publicité mis en place dans ce but, il y a presque dix ans, constitue certes une avancée considérable vers plus de transparence administrative, mais est loin d'être suffisant. Le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, notamment, pose de nombreux problèmes et n'apporte que peu de garanties pour l'administré. Il paraît donc nécessaire de repenser le fonctionnement de cette Commission pour améliorer l'accès de l'administré aux documents administratifs. La solution privilégiée par la présente consiste à accorder un pouvoir de décision à la Commission d'accès ; ce qui a pour effet de simplifier la procédure et de la rendre plus objective encore.

SAMENVATTING

De uitvoerende macht, in casu de administratie, heeft door de jaren heen steeds meer macht verworven. Daarom moet de werking van de administratie onderworpen worden aan een effectief toezicht en moet ze toegankelijk worden gemaakt voor alle bestuurden; zoniet heeft ze niet de minste legitimiteit. Hoewel de openbaarheid van bestuur, een regeling die bijna tien jaar geleden werd ingesteld, onbetwistbaar voor meer administratieve transparantie heeft gezorgd, is die openbaarheid nog steeds ontoereikend. Met name de werking van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten levert tal van problemen op, en biedt weinig garanties voor de bestuurde. Bijgevolg lijkt het aangewezen de werking van die commissie anders te organiseren, zodat de burger gemakkelijker toegang heeft tot de bestuursdocumenten. Dit wetsvoorstel pleit ervoor de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten beslissingsbevoegdheid te geven, teneinde de procedure te vereenvoudigen en nog objectiever te maken.

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 32 de la Constitution prévoit que «Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée par l'article 134». Cet article a un effet direct et chacun peut donc s'en prévaloir directement pour consulter ou obtenir une copie d'un document administratif.

A l'instar des autres droits fondamentaux, le droit d'accès aux documents administratifs est, donc, placé sous la protection du législateur. Au niveau fédéral, c'est la loi du 11 avril 1994 qui détermine les modalités de l'article 32 de la Constitution. Cette loi met en place la procédure à suivre par la personne désirant consulter ou obtenir copie de documents administratifs. Il est également prévu qu'en cas de décision explicite ou implicite de rejet de l'autorité administrative, le demandeur peut demander à celle-ci de reconsidérer sa décision. En même temps, le demandeur doit demander l'avis motivé d'une Commission consultative.

La création de cette Commission est prévue à l'article 8 de la Loi du 11 avril 1994 qui prévoit : «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'existence de cette Commission et l'étendue de ses pouvoirs a fait l'objet, lors de l'adoption de la loi du 11 avril 1994, d'un grand débat où de nombreuses objections et alternatives ont été proposées et rejetées sans beaucoup de considération. Or, au vu du bilan des années de fonctionnement de la Commission et sur bases des quelques rapports¹ émis par celle-ci, il semble plus qu'évident qu'une réforme s'impose afin de permettre un accès le plus effectif possible aux documents de l'administration et de garantir le caractère objectif de la procédure.

¹ Voy. notamment le rapport annuel 1997-1998 de la Commission, p. 27 et 28.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat «Ieder (...) het recht [heeft] 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.». Dat artikel heeft rechtstreekse werking, en eenieder kan zich er rechtstreeks op beroepen om een bestuursdocument te raadplegen of daarvan een afschrift aan te vragen.

Net als de andere fundamentele rechten, is het recht van toegang tot de bestuursdocumenten dus door de wetgever beschermd. Op federaal niveau bepaalt de wet van 11 april 1994 de nadere regels van artikel 32 van de Grondwet. In die wet wordt uiteengezet hoe men te werk dient te gaan om bestuursdocumenten te raadplegen of een afschrift ervan aan te vragen. Die wet biedt de verzoeker tevens de mogelijkheid de administratieve overheid te verzoeken op haar beslissing terug te komen indien ze al dan niet uitdrukkelijk heeft beslist zijn verzoek af te wijzen. Terzelfder tijd dient de verzoeker de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten te verzoeken een met redenen omkleed advies uit te brengen.

Die overlegcommissie werd ingesteld bij artikel 8 van de wet van 11 april 1994, dat bepaalt dat «de Commissie (...) haar advies ter kennis [brengt] 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.».

Het bestaan van die commissie en haar bevoegdheden kwamen ruimschoots aan bod bij de aanpassing van de wet van 11 april 1994. Tijdens die besprekingen werden tal van opmerkingen gemaakt en mogelijke alternatieve oplossingen aangedragen en meteen ook verworpen, evenwel zonder nader te zijn onderzocht. Afgaande op de resultaten van de jarenlange werking van de commissie en de weinige verslagen¹ die ze heeft opgemaakt, lijkt het zonneklaar dat ze aan een hervorming toe is. Die moet garant staan voor een zo effectief mogelijke toegang tot de bestuursdocumenten en voor de objectiviteit van de procedure.

¹ Zie met name het jaarverslag 1997-1998 van de commissie, blz. 27 en 28.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente proposition. Celle-ci prévoit de conserver le principe de l'existence de la Commission d'accès aux documents administratifs, mais de la doter d'un pouvoir de décision. Il s'agit, ainsi de simplifier la procédure de recours tout en lui assurant un caractère impartial. La possibilité d'un recours devant le Conseil d'État est maintenue à l'égard de la décision de la Commission.

La réforme envisagée entraînera, évidemment, l'abrogation de l'arrêté royal du 27 juin 1994 réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et nécessitera un nouvel arrêté royal d'exécution afin de doter la Commission de moyens à la hauteur de sa mission.

Dans un souci de symétrie, il conviendra également d'adapter dans le même sens la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas d'observations

Art.2

Cet article a pour but de doter la Commission d'accès aux documents administratifs d'un pouvoir de décision afin de rendre plus efficaces et plus transparentes les voies de recours. La Commission peut donc réformer un refus non-fondé d'une autorité administrative fédérale ; laquelle devra se plier à la décision de la Commission dans les quinze jours de sa connaissance.

Marie NAGY (ECOLO)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Zoé GENOT (ECOLO)
Gérard GOBERT (ECOLO)

Dit wetsvoorstel strekt ertoe een soortgelijke hervorming door te voeren. Het bepaalt dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten principieel mag blijven bestaan, maar dat haar beslissingsbevoegdheid moet worden verleend. Aldus wordt de verhaal-procedure vereenvoudigd en verloopt ze onpartijdig. Tegen een beslissing van de commissie kan nog steeds beroep bij de Raad van State worden ingesteld.

Die hervorming zal uiteraard leiden tot de opheffing van het koninklijk besluit van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Tevens dient een nieuw uitvoeringsbesluit te worden uitgevaardigd om de commissie te voorzien van de vereiste middelen om haar opdracht te vervullen.

Ter wille van de symmetrie behoort ook de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten in dezelfde zin te worden aangepast.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Art. 2

Dit artikel strekt ertoe beslissingsbevoegdheid toe te kennen aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, teneinde de verhaal-mogelijkheden efficiënter en toegankelijker te maken. Aldus kan de commissie een ongegronde weigering van een federale administratieve overheid ongedaan maken. De betrokken overheid dient gevolg te geven aan de beslissing van de commissie binnen vijftien dagen nadat ze van die beslissing in kennis werd gesteld.

PROPOSITION DE LOI**Article premier**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art.2

L'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est remplacé comme suit :

«Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3, il peut introduire un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision.

La décision de la Commission est portée à la connaissance du demandeur et de l'autorité administrative endéans les soixante jours après réception du recours. La décision est motivée.

L'autorité administrative est tenue de donner suite, le cas échéant, à la décision de la Commission dans les 15 jours de sa connaissance.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973.».

18 décembre 2003

Marie NAGY (ECOLO)
Muriel GERKENS (ECOLO)
Zoé GENOT (ECOLO)
Gérard GOBERT (ECOLO)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 wordt gewijzigd als volgt:

«Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, (met inbegrip van het geval van uitdrukkelijke beslissing tot afwijzing bedoeld in artikel 6, § 5, derde lid.) kan hij binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing beroep instellen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

De verzoeker, alsook de administratieve overheid, worden binnen zestig dagen na ontvangst van het beroep in kennis gesteld van de beslissing van de commissie, die met redenen moet zijn omkleed.

De administratieve overheid moet, zo nodig, gevolg geven aan de beslissing van de commissie binnen vijftien dagen na de kennisgeving ervan.

De verzoeker kan tegen die beslissing beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973.».

18 december 2003

ANNEXE

BIJLAGE

TEXTE DE BASE

Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

Chapitre III. Publicité passive

Art. 8

§ 1^{er}. Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

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 [et à la Commission] 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'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973. Le recours devant le Conseil d'État est accompagné, le cas échéant, de l'avis de la Commission.

§ 3. La Commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale.

§ 4. 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.

TEXTE DE BASE ADAPTÉ À LA PROPOSITION

Loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

Chapitre III. Publicité passive

Art. 8

§ 1^{er}. Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi (y compris en cas de décision explicite de rejet visée à l'article 6, § 5, alinéa 3) il peut introduire un recours devant la Commission d'accès aux documents administratif dans un délai de trente jours à dater de la notification de la décision.

La décision de la Commission est portée à la connaissance du demandeur et de l'autorité administrative endéans les soixante jours après réception du recours. La décision est motivée.

L'autorité administrative est tenue de donner suite, le cas échéant, à la décision de la Commission dans les 15 jours de sa connaissance.

Le demandeur peut introduire un recours contre cette décision conformément aux lois sur le Conseil d'État, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973.¹

§ 3. La Commission peut également être consultée par une autorité administrative fédérale.

§ 4. 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.

¹ Art. 2

BASISTEKST

Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur**Hoofdstuk III. Passieve openbaarheid****Art. 8**

§ 1. Er wordt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling en de werkwijze van de Commissie.

§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, [met inbegrip van het geval van uitdrukkelijke beslissing tot afwijzing bedoeld in artikel 6, § 5, derde lid,] kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Tezelfder tijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen.

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 [en van de Commissie]. 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.

§ 3. De Commissie kan eveneens worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid.

§ 4. 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.

BASISTEKST AANGEPAST AAN HET VOORSTEL

Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur**Hoofdstuk III. Passieve openbaarheid****Art. 8**

§ 1. Er wordt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht.

De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling en de werkwijze van de Commissie.

§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, met inbegrip van het geval van uitdrukkelijke beslissing tot afwijzing bedoeld in artikel 6, § 5, derde lid, kan hij binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing beroep instellen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

De verzoeker, alsook de administratieve overheid, worden binnen zestig dagen na ontvangst van het beroep in kennis gesteld van de beslissing van de commissie, die met redenen moet zijn omkleed.

De administratieve overheid moet, zo nodig, gevolg geven aan de beslissing van de commissie binnen vijftien dagen na de kennisgeving ervan.

De verzoeker kan tegen die beslissing beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973.¹

§ 3. De Commissie kan eveneens worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid.

§ 4. 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.

¹ Art. 2