

**Belgische Kamer
van Volksvertegenwoordigers**

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

9 JULI 1993

WETSONTWERP

**betreffende de openbaarheid
van bestuur**

MEMORIE VAN TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

I. — ALGEMENE UITEENZETTING

De bestuurlijke vernieuwing is een van de prioriteiten van deze Regering. Het Regeerakkoord bevat een concreet actieplan ter zake. Als prioritaire punten gelden o.a. het uitwerken van een handvest van de gebruiker van de openbare diensten, de invoering bij wet van een ombudsfunctie, een grondwetsartikel over de openbaarheid van bestuur en een wettelijke regeling terzake voor de nationale administratie, het voeren van een georganiseerd voorlichtings- en informatiebeleid, het systematisch aanduiden op elke briefwisseling van de naam, de functie en het telefoonnummer van de ambtenaar die belast is met een dossier, een versoepeling van de openingsuren en een aangepaste vorming van de ambtenaren van de diensten die in contact staan met het publiek.

De bedoeling van dit actieplan is te komen tot een fundamentele heroriëntatie in de relatie tussen burger en bestuur, zowel op het vlak van de dienstverlening ten aanzien van het publiek als op het vlak van de democratie. De voorgestelde maatregelen beogen inderdaad gevolgen op meerdere vlakken. Zij moeten leiden tot een meer toegankelijke en gebruikers-

(*) Tweede zitting van de 48^e zittingsperiode.

**Chambre des Représentants
de Belgique**

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

9 JUILLET 1993

PROJET DE LOI

**relatif à la publicité
de l'administration**

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

I. — EXPOSE GENERAL

Le renouveau administratif constitue une des priorités de ce Gouvernement. L'Accord de Gouvernement comporte un plan concret d'action en la matière. Sont notamment considérés comme points prioritaires l'élaboration d'une charte de l'utilisateur des services publics, l'introduction par la loi de la fonction de médiateur, un article constitutionnel sur la publicité de l'administration et une réglementation par la loi en ce qui concerne la publicité au plan national, la conduite d'une politique organisée de communication et d'information, l'indication systématique du nom, de la qualité et du numéro de téléphone de l'agent en charge d'un dossier sur toute correspondance administrative, un assouplissement des heures d'ouverture et une formation appropriée des agents des services en contact avec le public.

L'objectif de ce plan d'action est d'aboutir à une réorientation fondamentale de la relation entre le citoyen et l'administration, tant sur le plan du service au public que sur le plan de la démocratie. Les mesures proposées visent effectivement à avoir des conséquences à plusieurs niveaux. Elles doivent mener à une administration plus accessible et plus con-

(*) Deuxième session de la 48^e législature.

vriendelijke administratie, tot openheid en het doorbreken van het wantrouwen en het onbegrip van de burger ten aanzien van een overheid waar moeilijk zicht op te krijgen is, tot het mondiger maken van de burger in het verdedigen van zijn rechten, tot het versterken van de controle van buitenuit op het functioneren van de uitvoerende macht en tot het verhogen van de mogelijkheden van de burger tot tussenkomst in het besluitvormingsproces. Bovendien zullen zij bijdragen tot een meer rationele en meer efficiënte werking van de administratie en tot het bestrijden van de politisering van de openbare diensten in de negatieve zin van het woord. Aldus wordt de weg verder gezet die werd ingeslagen met de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en met het koninklijk besluit van 22 november 1991 houdende hervorming van verscheidene verordeningsbepalingen die toepasselijk zijn op het rijkspersoneel, dat o.a. de discretieplicht van de ambtenaren ombuigt tot een spreekrecht.

Het wetsontwerp dat voorligt richt zich op één facet van de relatie tussen burger en bestuur : de openbaarheid van bestuur.

De bestaande administratieve praktijk wordt gekenmerkt door beslotenheid en geheimhouding. Openbaarheid is tot nu toe de uitzondering. Daar waar de grondwetgever of de wetgever de openbaarheid niet uitdrukkelijk bevestigde, blijft de beslotenheid regel. Specifieke openbaarheidsregelen liggen her en der verspreid in wetten en besluiten. Meestal is noch openbaarheidsregeling noch geheimhoudingsverplichting voorzien. Gewoonterechtelijke regelen of discretionaire bevoegdheid van de overheid zijn dan bepalend. De administratieve reflex leidt veelal tot geheimhouding, waarvoor de ambtenaar tot voor kort steun vond in zijn statuut.

In de voorbereidende fasen van de beslissingen is openbaarheid zelden voorzien. De bekendmaking van de genomen beslissing is in het Belgisch positief recht voldoende verzekerd. Maar hier kan men de vraag stellen of de normen van de openbaarheid wel doeltreffend zijn. Beslissingen blijven te gemakkelijk onbekend ofschoon zij volgens wettelijke voorschriften bekend worden gemaakt.

Het algemeen recht op informatie of op openbaarheid is als dusdanig in ons formeel recht niet opgenomen. Wel is een toepassing van het principe van de openbaarheid in een aantal wetten terug te vinden onder meer in de wet op de stedenbouw en de ruimtelijke ordening van 29 maart 1962, in de nieuwe gemeentewet en in de provinciewet.

Deze toestand is historisch verklaarbaar en houdt verband met de staatsopvatting en de ideeën over de taakverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. In de staatsopvatting van vroeger stond de splitsing voorop tussen enerzijds de « conceptie » en de beslissing die tot de prerogatieven van de wetgevende macht behoren en waarbij de zorg voor openbaarheid, zowel inzake de beleidsvoorbereiding als inzake de beleidsbeslissing voorop stond, en ander-

viviale, assurer la transparence et rompre la méfiance et l'incompréhension du citoyen envers une autorité qu'il est difficile de cerner, émanciper le citoyen dans la défense de ses droits, renforcer le contrôle externe sur le fonctionnement du pouvoir exécutif et augmenter les possibilités qu'a le citoyen d'intervenir dans le processus décisionnel. En outre, elles contribueront à un fonctionnement plus rationnel et plus efficace de l'administration et à se départir de toute démarche de la politique politicienne. On poursuit ainsi sur la lancée de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'arrêté royal du 22 novembre 1991 portant réforme de certaines dispositions réglementaires qui sont d'application aux agents de l'Etat et qui transforme notamment le devoir de réserve des fonctionnaires en liberté d'expression.

Le présent projet de loi s'attache à une facette de la relation entre le citoyen et l'administration : la publicité de l'administration.

La pratique administrative existante a un caractère fermé et secret. La publicité est jusqu'à présent l'exception. Le secret reste la règle sauf dans les cas où le constituant ou le législateur a expressément confirmé le principe de la publicité. Des règles spécifiques sur la publicité se retrouvent au hasard de divers arrêtés et lois. La plupart du temps, les textes légaux ne contiennent aucune disposition ni sur la publicité ni sur le secret. Dans ce cas, les règles du droit commun ou le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics sont déterminants. En général, le réflexe administratif favorise le secret, et, jusqu'il y a peu, le statut des fonctionnaires en servait d'appui.

Au stade préparatoire des décisions, la publicité est rarement prévue. La publication de la décision intervenue est suffisamment assurée dans le droit positif belge. On peut toutefois se demander, en l'occurrence, si les normes de publicité sont réellement efficaces. Les décisions restent trop facilement ignorées, bien qu'elles soient publiées en vertu de prescriptions légales.

Le droit général à l'information ou à la publicité ne figure pas en tant que tel dans notre droit formel. Par contre, des applications du principe de la publicité se retrouvent dans plusieurs lois, notamment dans la loi sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire du 29 mars 1962, la nouvelle loi communale et la loi provinciale.

Cette situation a une explication historique et est liée à la conception de l'Etat et aux idées sur la répartition des tâches entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Dans la conception ancienne de l'Etat, on a établi une distinction entre, d'une part, la « conception » et la décision qui font partie des prérogatives du pouvoir législatif et auxquelles il convenait avant tout de donner une certaine publicité tant en ce qui concerne la préparation que lors du choix

zijds de « uitvoering » die de hoofdpdracht van de ambtenarij vormde en die gekenmerkt werd door beslotenheid. In die geestesgesteldheid werd bijvoorbeeld aan de ambtenaren de zwijgplicht opgelegd.

De regel van de bestuurlijke beslotenheid heeft het Ancien Régime blijkbaar zonder veel tegenstand overleefd. Nochtans bestaat er geen grondwettelijk of wettelijk voorschrift dat deze regel kan schragen.

J. Lemasurier schrijft dienomtrent : « Ce principe relevait du concept traditionnel d'une administration de souveraineté et de commandement, hiérarchisée et centralisée à l'extrême, aux décisions de type militaire, unilatérales, impératives, contraignantes, fondées sur l'assujettissement de l'individu à la Puissance Publique et à ses prérogatives : une administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans rendre compte aux administrés » ⁽¹⁾.

Waaruit men lijkt te kunnen afleiden dat beslotenheid te lange tijd beschouwd werd als zijnde inherent aan het besturen zelf.

De twintigste eeuw kenmerkt zich door belangrijke ontwikkelingen in het maatschappelijk gebeuren. De verzorgingsstaat werd uitgebouwd. De overheid werd ertoe gebracht in te grijpen op tal van terreinen. Het overheidsapparaat dat zich intensief met de burgers inlaat, kende een enorme groei. De daarmee gepaard gaande bureaucratisering maakt het ambtelijke apparaat ondoorzichtig en onpersoonlijk. Tweede aspect in deze ontwikkeling is het feit dat het ambtelijke apparaat, steunend op continuïteit, deskundigheid, ervaring en informatie, de politieke beleidsvorming sterk gaat beïnvloeden. De regel van beslotenheid bleef echter ongewijzigd zodat de beleidsbeslissing, die oorspronkelijk tot stand kwam in een openbare dialoog tussen Regering en Parlement, geleidelijk aan de openbaarheid werd onttrokken. Deze openbaarheid, het fundamenteel element in een democratie, werd aldus ondergraven.

« La bureaucratie », aldus Alain Peyrefitte, « ne se contente pas de se substituer au pouvoir politique placé au-dessus d'elle. Elle tend à se substituer aussi aux administrés situés au-dessous d'elle » ⁽²⁾.

Tenslotte tonen de feiten aan dat het bestuur over een eigen beslissingsmacht is gaan beschikken. Het bestuur maakt uitvoeringsreglementen, regelt, beslist, zonder enige verantwoording af te leggen ten aanzien van de burger.

des options politiques et, d'autre part, « l'exécution », qui constituait la tâche principale de l'administration et qui se distinguait par son caractère secret. C'est dans cette optique que l'on a par exemple imposé aux fonctionnaires le devoir de réserve.

Le caractère secret de l'administration a manifestement survécu à l'Ancien Régime sans rencontrer trop d'opposition. Il n'existe toutefois pas de prescription constitutionnelle ou légale qui puisse étayer cette règle.

J. Lemasurier écrit à ce sujet : « Ce principe relevait du concept traditionnel d'une administration de souveraineté et de commandement, hiérarchisée et centralisée à l'extrême, aux décisions de type militaire, unilatérales, impératives, contraignantes, fondées sur l'assujettissement de l'individu à la Puissance Publique et à ses prérogatives : une administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans rendre compte aux administrés » ⁽¹⁾.

Il semblerait que l'on puisse en déduire que le caractère secret de l'administration a été considéré trop longtemps comme inhérent au fait d'administrer.

Le vingtième siècle a été marqué par d'importantes évolutions dans le domaine social. L'Etat-providence a été mis en place. Les pouvoirs publics ont été amenés à intervenir dans bon nombre de secteurs. L'appareil étatique qui s'occupe de manière intense des intérêts du citoyen s'est développé de façon spectaculaire. Ce phénomène s'est accompagné d'une bureaucratisation qui a enlevé toute transparence à l'appareil administratif et l'a rendu impersonnel. Cette évolution se caractérise en outre par le fait que cet appareil, fort de sa pérennité, de sa compétence, de son expérience et des informations dont il dispose, va progressivement exercer une forte influence sur le processus de prise de décisions politiques. La règle du secret n'a toutefois pas été modifiée, de sorte que les décisions politiques qui étaient initialement prises dans le cadre d'un dialogue ouvert entre le Gouvernement et le Parlement ont graduellement perdu leur caractère public. C'est ainsi que la publicité, qui constitue la base même de toute démocratie, s'est estompée.

« La bureaucratie », écrit Alain Peyrefitte « ne se contente pas de se substituer au pouvoir politique placé au-dessus d'elle. Elle tend à se substituer aussi aux administrés situés au-dessous d'elle » ⁽²⁾.

Enfin, les faits démontrent que l'administration a acquis son propre pouvoir de décision. Elle édicte des règlements d'exécution, elle règle, elle décide, et ce sans rendre le moindre compte au citoyen.

⁽¹⁾ J. LEMASURIER, - Vers une Démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé -, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, 1980, n° 5, p. 1240.

⁽²⁾ A. PEYREFITTE, *Le mal français*, Paris, 1976, p. 297.

⁽¹⁾ J. LEMASURIER, - Vers une Démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé -, *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Paris, 1980, n° 5, p. 1240.

⁽²⁾ A. PEYREFITTE, *Le mal français*, Paris, 1976, p. 297.

In feite is niemand gediend met de bestaande situatie. De politicus ervaart de verschuiving van een deel van de beslissingsbevoegdheid naar de ambtenarij als een uitholling van zijn parlementaire opdracht. Zijn reële mogelijkheden van toezicht op het ambtelijk apparaat zijn ontoereikend. Een zeer zelfstandig en veelal ongecontroleerd werkend ambtelijk apparaat wordt ervaren als een vierde macht, los van de drie traditionele machten.

De burger is evenmin gelukkig met de bestaande beslotenheid van het bestuur. Hij staat ongewapend tegenover dit uitgebreid, besloten en weigerachtig administratief apparaat. Hij is een « juridisch gehandicapte » tegenover de weigeringen van de administratie : weigering gevolg te geven aan zijn vragen; weigering bestuursdocumenten mee te delen; weigering uitvoeringsbesluiten te nemen voor de toepassing van de wetten; weigering uitvoering te geven aan rechterlijke beslissingen. Indien hij wil opkomen voor zijn rechten stuit hij veelal op een bureaucratie die hij als zwaar, complex, onpersoonlijk en veelal ondoelmatig ervaart.

De ambtenaar tenslotte is evenmin gediend met de bestaande situatie. Zijn relatie met de politicus is dikwijls overschaduwed door wantrouwen. Op de nieuwe verwachtingen van de burger inzake openheid kan hij niet ingaan.

De conclusie ligt voor de hand. De oorspronkelijke, strikte splitsing inzake conceptie en beslissing aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant, getoetst aan de noodzakelijke en fundamentele democratische regels onder andere wat openbaarheid betreft, doet het niet meer. In het beleid is er één constante, met name het bestuur. Parlementaire meerderheden en regeringen wisselen, maar de administratie blijft.

Er moet dus dringend aandacht geschonken worden aan de democratisering van het bestuur en aan de verbetering van de relaties tussen bestuur en bestuurd. Het betreft een materie ten aanzien waarvan we vanuit democratisch opzicht een grote achterstand hebben opgelopen tegenover het buitenland. In elke staatkundige organisatie dient de burger centraal te staan en kan aan geen enkele structuur het recht of de macht worden toebedeeld in de plaats van de burger te treden of deze in ongelijke, bij hypothese, zwakkere situatie te plaatsen. Dit beginsel moet uiteraard tevens van toepassing zijn op het bestuur, zijn inrichting en zijn werking.

Vanuit deze optiek is een wettelijke regeling inzake openbaarheid van bestuur een absolute noodzaak. Door het invoeren immers van openbaarheid zal wat de overheid in haar uitvoerende functie doet, veel doorzichtiger worden. Haar optreden zal in het licht komen en daardoor meer controleerbaar worden. Dit zal de legitimiteit van haar daden ten goede komen; het wantrouwen van de burger tegenover wat hem onbekend (en dus onbemind) blijft, wordt immers

En fait, la situation existante ne satisfait personne. L'homme politique ressent le déplacement d'une partie du pouvoir de décision vers la bureaucratie comme une limitation de son mandat parlementaire. Ses possibilités effectives de contrôle de l'appareil bureaucratique sont insuffisantes. Une administration qui jouit d'une large autonomie et dont l'activité n'est généralement pas contrôlée est considérée comme un quatrième pouvoir, distinct des trois pouvoirs traditionnels.

Le citoyen est également frustré par la règle du secret derrière laquelle l'administration se retranche. Il se sent désarmé devant cette bureaucratie aux ramifications innombrables, renfermée sur elle-même et réticente. Il est « juridiquement handicapé » devant les multiples refus que lui oppose l'administration : refus de répondre à ses questions; refus de communiquer des documents administratifs; refus de prendre des arrêtés d'exécution pour assurer l'application des lois; refus d'exécuter les décisions judiciaires. Lorsqu'il veut défendre ses droits, le citoyen se heurte la plupart du temps à une bureaucratie qu'il ressent comme pesante, complexe, impersonnelle et pour la plupart inefficace.

La situation existante ne satisfait pas non plus le fonctionnaire. Sa relation avec l'homme politique est souvent dominée par la méfiance. Il ne peut pas accéder aux aspirations récentes du citoyen en matière de transparence.

La conclusion est évidente. Si l'on veut respecter les règles indispensables et fondamentales de la démocratie, notamment en matière de publicité, on se rend compte qu'il n'est pas possible de maintenir plus longtemps la distinction rigoureuse faite jadis entre la conception et la décision, d'une part, et l'exécution, d'autre part. La politique ne connaît qu'une seule constante : l'administration. Les majorités parlementaires et les gouvernements changent, mais l'administration reste.

Il convient donc de s'atteler d'urgence à la démocratisation de l'administration et à l'amélioration des rapports entre l'administration et l'administré. C'est un domaine où nous avons accumulé, par rapport à l'étranger, un retard important sur le plan de la démocratie. Dans toute organisation politique, le citoyen doit occuper une position centrale et on ne peut accorder à aucune structure le droit ni le pouvoir de se substituer au citoyen, ni de le mettre dans une situation d'inégalité et, par hypothèse, d'infériorité. Il va sans dire qu'un tel principe doit également s'appliquer à l'administration, à son organisation et à son fonctionnement.

Dans cette optique, il est indispensable de régler par la loi la publicité de l'administration. En instaurant cette publicité, l'action de l'administration en sa qualité de pouvoir exécutif sera plus accessible. Son action sera mise en lumière et, de ce fait, un contrôle accru sera possible, ce qui améliorera la légitimité de ses actes; la méfiance du citoyen à l'égard de l'inconnu (et donc peu aimé) fera place à une compréhension de l'action de l'autorité administrative. Cette publici-

vervangen door inzicht in het hoe en het waarom van overheidshandelingen. Uit deze nieuwe openbaarheid - doorzichtigheid - controleerbaarheid kan tenslotte een grotere efficiëntie voortvloeien.

België zal daarmee aansluiten bij een hele reeks andere landen die reeds langer wettelijke maatregelen hebben genomen om een grotere openbaarheid van bestuur te bewerkstelligen.

Een voorloper is ongetwijfeld de Zweedse verordening op de vrijheid van de drukpers (1766) die één van de vier organieke wetten is die samen de Zweedse grondwet vormen. Het principe is dat elke staatsburger (ook de vreemdelingen) ter plaatse inzage mag eisen van alle documenten in het bezit van bestuursorganen, rechterlijke macht en Rijksdag. Een « belang » moet niet aangetoond worden. De bestuurde kan daarbij het recht op informatie geldend maken bij de rechter.

In Finland, Denemarken en Noorwegen zijn sinds respectievelijk 9 februari 1951, 10 juni 1970 en 19 juni 1970 officiële documenten openbaar.

Ook de Verenigde Staten kennen een sterke openbaarheidstraditie. Een eerste wet inzake openbaarheid, daterend van 1946, was moeilijk hanteerbaar omwille van de vele uitzonderingsbepalingen. Ze werd vervangen door de wet van 4 juli 1966, *The Freedom of Information Act*. Openbaarheid is in de V.S.A. de regel, geheimhouding is een uitzondering. Dit geldt voor elke staatsbranche : wetgevende, uitvoerende en rechterlijke lichamen. Na « Watergate » werd in 1974 de wet van 1966 nog verfijnd, in die zin dat een termijn gesteld werd waarbinnen het bestuur aan een verzoek tot informatie moet voldoen. De uitzonderingen werden tevens restrictiever gemaakt.

In Frankrijk werd een eerste stap gezet met de informatica-wet van 6 januari 1978, die stelde dat iedereen het recht heeft kennis te nemen van de informatica-gegevens die tegen hem worden ingeroepen. Door de wet van 17 juli 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public* werd een einde gesteld aan « la société du secret ». Aan de burger werd immers een algemeen inkijkrecht in de stukken van het bestuur verschaft. Deze situatie werd nog bijgestuurd door de wet van 11 juli 1979, waarbij de verplichting werd ingevoerd tot motivering van bestuursbeslissingen met individuele draagwijdte. Via de wetten van 1978 en 1979 is men tot een situatie gekomen waarbij informatie de regel is en geheimhouding de uitzondering.

In Nederland kwam op 9 november 1978 de eerste Nederlandse wet op de openbaarheid van bestuur tot stand. Deze openbaarheid poogt men te realiseren, enerzijds door het toekennen aan de burger van het recht op toegang tot de administratieve bescheiden; anderzijds door het opleggen van een informatieplicht aan het bestuur. Na een uitvoerige evalua-

té nouvelle, cette transparence permettra un meilleur contrôle et une plus grande efficacité.

La Belgique se ralliera ainsi à toute une série d'autres pays qui ont pris depuis longtemps déjà des mesures légales en vue de conférer une meilleure publicité aux actes de l'administration.

La Suède a incontestablement fait oeuvre de pionnier en édictant un règlement sur la liberté de la presse écrite (1766), qui est l'une des quatre lois organiques qui forment ensemble sa Constitution. Le principe est que tout citoyen (y compris les étrangers) peut exiger de consulter sur place tous les documents détenus par les organes administratifs, le pouvoir judiciaire et le « Riksdag ». Pour ce faire, il ne doit justifier d'aucun « intérêt » particulier. Dans cette optique, l'administré peut faire valoir son droit à l'information devant un tribunal.

En Finlande, au Danemark et en Norvège, les documents officiels sont soumis à la règle de la publicité depuis respectivement le 9 février 1951, le 10 juin 1970 et le 19 juin 1970.

Les Etats-Unis possèdent également une solide tradition en matière de publicité. Une première loi sur la publicité, datant de 1946, a donné lieu à des difficultés d'application, en raison des nombreuses dispositions d'exception qu'elle contenait. Elle a été remplacée par la loi du 4 juillet 1966, *The Freedom of Information Act*. Aux U.S.A., la publicité est la règle et le secret l'exception. Cela vaut pour chaque branche du pouvoir : corps législatif, exécutif et judiciaire. Après le scandale du « Watergate », la loi de 1966 a encore été affinée en 1974, en ce sens qu'on y a inséré une disposition fixant un délai dans lequel l'administration doit répondre à une demande d'information. Elle a également restreint le nombre des exceptions.

En France, un premier pas a été fait à l'occasion du vote de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, qui prévoit que chacun a le droit de prendre connaissance des données informatiques utilisées contre lui. La loi du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public* a mis un terme à la « société du secret », en conférant au citoyen un droit de regard généralisé sur les documents de l'administration. Cette loi a encore été adaptée par celle du 11 juillet 1979, instaurant l'obligation de motiver les décisions administratives ayant une portée individuelle. Grâce aux lois de 1978 et 1979, on en est arrivé à une situation où l'information est la règle et le secret l'exception.

Aux Pays-Bas, c'est le 9 novembre 1978 qu'a été votée la première loi néerlandaise sur la publicité des actes administratifs. Elle tend à atteindre cet objectif, d'une part, en accordant au citoyen le droit d'accès aux documents administratifs, d'autre part en imposant à l'administration l'obligation d'information. Après une étude d'évaluation circonstanciée, la

tiestudie werd de wet inmiddels vervangen door een nieuwe wet, die dateert van 31 oktober 1991.

In Luxemburg dateert de wet die de administratieve procedure regelt en die voorziet in een motiveringsplicht, een informatieplicht en een openbaarheidsregeling van 1 december 1978.

In Italië bevat de wet van 7 augustus 1990 met betrekking tot de administratieve procedure een reeks bepalingen over de toegang tot bestuursdocumenten.

*
* *

In ons land werden reeds sinds het begin van de jaren tachtig vanuit bijna alle politieke partijen voorstellen van wet en van decreet ingediend om de openbaarheid van bestuur wettelijk te regelen. Hoewel dat wijst op een ruime consensus wat het principe van de openbaarheid betreft, bleef het bij voorstellen. Recent voerden het Waalse en het Brusselse Gewest een regeling in op het vlak van de milieu-informatie⁽³⁾. Zij geven daarmee uitvoering aan de E.G.-richtlijn van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie⁽⁴⁾. Deze Richtlijn stelt de positief-rechtelijke verplichting in om de openbaarheid op het belangrijke terrein van het leefmilieu tegen 31 december 1992 afdwingbaar te maken in het interne recht. De Vlaamse Gemeenschap zette nog een stap verder en keurde een decreet goed over de openbaarheid van bestuursdocumenten in alle materies die onder haar bevoegdheid vallen⁽⁵⁾.

Onderhavig wetsontwerp geldt voor de federale administratieve overheden. Overeenkomstig het Regeerakkoord wordt in de eerste plaats een regeling uitgewerkt voor de federale administraties. Het is wenselijk dat naderhand ook voor de andere overheden regelingen worden ingevoerd, die liefst zoveel mogelijk gelijklopend zijn. De burger zou - terecht - niet begrijpen waarom hij bij de ene overheid wel en bij de andere niet beschikt over inzage-recht ten aanzien van de bestuursdocumenten of waarom bij de ene overheid deze en bij de andere gene principes gelden voor het bekomen van inzage of afschrift. Trouwens, wanneer het eveneens door de Regering voorgestelde artikel 24ter van de Grondwet met betrekking tot de openbaarheid van bestuur, dat door de Kamer werd aangenomen op 22 april 1993 en door de Senaat op 10 juni 1993 en dat werd gepubliceerd

⁽³⁾ Décret du Conseil Régional Wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (B.S., 11 oktober 1991). Ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 inzake de toegang tot informatie m.b.t. het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (B.S., 1 oktober 1991).

⁽⁴⁾ Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 23 juni 1990, L. 158/56-58.

⁽⁵⁾ Decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve (B.S., 27 november 1991).

loi a entretemps été remplacée par une nouvelle loi, datant du 31 octobre 1991.

Au Luxembourg, la loi réglant la procédure administrative et prévoyant l'obligation de motivation, d'information et de publicité date du 1^{er} décembre 1978.

En Italie, la loi du 7 août 1990 relative à la procédure administrative contient une série de dispositions sur l'accès aux documents administratifs.

*
* *

Dans notre pays, presque tous les partis politiques ont déposé depuis le début des années quatre-vingt des propositions de loi et de décret pour régler par la loi la publicité de l'administration. Bien que cela témoigne d'un large consensus sur le principe de la publicité, le stade des propositions n'avait jamais été dépassé. Récemment, la Région wallonne et la Région bruxelloise ont introduit une réglementation sur le plan de l'information relative à l'environnement⁽³⁾. Elles exécutent ainsi la directive européenne du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement⁽⁴⁾. Cette directive instaure l'obligation de droit positif d'imposer pour le 31 décembre 1992 dans le droit interne la publicité dans le domaine important de l'environnement. La Communauté flamande est encore allée plus loin et a approuvé un décret relatif à la publicité des documents administratifs dans toutes les matières qui relèvent de sa compétence⁽⁵⁾.

Le présent projet de loi s'applique aux autorités administratives fédérales. Conformément à l'Accord de Gouvernement, on élaborera tout d'abord une réglementation pour les administrations fédérales. Il est souhaitable que des réglementations soient par la suite également instaurées pour les autres autorités et qu'elles soient de préférence aussi uniformes que possible. Le citoyen - à juste titre - ne comprendrait pas pourquoi il dispose auprès d'une autorité, et pas auprès d'une autre, d'un droit de regard sur les documents administratifs, ou pourquoi il existe différentes modalités pour obtenir la consultation ou la copie de documents auprès de différentes autorités. D'ailleurs, lorsque l'article 24ter de la Constitution relatif à la publicité de l'administration, qui a également été proposé par le Gouvernement et qui a été adopté par la Chambre le 22 avril 1993 et par le

⁽³⁾ Décret du Conseil régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (M.B. du 11 octobre 1991). Ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (M.B. du 1^{er} octobre 1991).

⁽⁴⁾ Bulletin de publication des Communautés européennes du 23 juin 1990, L. 158/56-58.

⁽⁵⁾ Décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand (M.B. du 27 novembre 1991).

in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1993, in werking zal zijn getreden (krachtens de overgangsbepaling zal dit gebeuren op 1 januari 1995), geldt voor alle overheden de verplichting tegemoet te komen aan de algemeen geldende principes inzake passieve openbaarheid die in het artikel zijn vervat.

*
* *

Om het algemeen principe van openbaarheid te realiseren worden in het wetsontwerp twee luiken voorzien: de openbaarheid op initiatief van het bestuur of de zogenaamde actieve openbaarheid en de openbaarheid op verzoek van de bestuurde of de zogenaamde passieve openbaarheid. Het tweede luik bevat bepalingen met betrekking tot de uitzonderingsgronden, dit is de gevallen waarin van de algemene openbaarheidsregel kan worden afgeweken. Beroep tegen een weigering om inzage, afschrift of toelichting te verstrekken of gevolg te geven aan een verzoek tot aanpassing van onjuiste persoonlijke gegevens kan worden ingesteld bij de de Raad van State, nadat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten werd gevraagd een advies uit te brengen.

Overeenkomstig het voorgestelde artikel 24^{ter} van de Grondwet gelden bepaalde uitzonderingsgronden niet alleen ten aanzien van de federale administratieve overheden, doch zijn ze eveneens van toepassing op de bestuursdocumenten die berusten bij de niet-federale administratieve overheden, dit is de administratieve overheden van het gemeenschaps- en gewestelijk niveau en van het provinciaal en het gemeentelijk niveau. Over het toepassingsgebied van de wet wordt uitgeweid in de commentaar bij artikel 1.

Een effectieve toepassing van de beginselen voorzien in dit wetsontwerp vereist een mentaliteitswijziging zowel in hoofde van het bestuur als in hoofde van politici en bestuurden. Een wettelijke regeling volstaat niet op zichzelf, maar kan er wel de voedingsbodem voor vormen en de nodige stimulans inhouden. Bovendien moet een wettelijke regeling noodzakelijkerwijze een zekere vaagheid behouden. Wat onder de openbaarheid van bestuur al of niet kan worden toegestaan is afhankelijk van de plaats en de tijd waarin de vraag gesteld wordt. In het ene land is meer mogelijk dan in het andere, maar vooral is op het ene tijdstip meer mogelijk dan op het andere. De diverse overheden, de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten en de Raad van State, zullen voor de zware taak staan om de juiste gevoeligheden van het moment vorm te geven. De wet moet daartoe de nodige ruimte laten, wil vermeden worden dat hij hopeloos verouderd of tegen een aantal gevoeligheden frontaal ingaat. Beide situaties zouden immers tot de onwerkzaamheid van het geheel van de wet leiden.

Sénat le 10 juin 1993 et qui a été publié au *Moniteur Belge* du 29 juin 1993, sera entré en vigueur (en vertu de la disposition transitoire, ceci aura lieu le 1^{er} janvier 1995), toutes les autorités auront l'obligation de respecter les principes généraux en matière de publicité passive repris dans l'article.

*
* *

Pour réaliser le principe général de publicité, le projet de loi prévoit deux volets: la publicité sur initiative de l'autorité ou la publicité dite active et la publicité à la demande de l'administré ou la publicité dite passive. Le deuxième volet comporte des dispositions relatives aux motifs d'exception, c'est-à-dire les cas justifiant une dérogation à la règle générale de publicité. Un recours contre le refus d'accorder un droit de regard, de prendre une copie ou de donner une explication ou de donner suite à une demande d'adapter des données personnelles inexactes peut être introduit auprès du Conseil d'Etat, après que la Commission d'accès aux documents administratifs a été demandé d'émettre un avis.

Conformément à l'article 24^{ter} proposé de la Constitution, certains motifs d'exception ne valent pas uniquement pour les autorités administratives fédérales, mais sont également applicables aux documents administratifs dont disposent les autorités administratives du niveau communautaire, régional, provincial et communal. Le champ d'application de la présente loi est décrit ci-dessous dans le commentaire de l'article 1^{er}.

L'application concrète des principes évoqués dans le présent projet de loi requiert un changement de mentalité tant de l'administration que des hommes politiques et des administrés. A cet égard, un texte de loi n'est certes pas suffisant mais il peut constituer un point de départ et donner l'impulsion voulue. En outre, une réglementation légale ne doit pas nécessairement être exhaustive. Ce qui peut ou non être admis sous les termes de publicité de l'administration dépend du lieu et du moment où la question est posée. Il est possible d'aller plus loin dans un pays que dans un autre mais il est surtout possible d'aller plus loin en une matière déterminée à un moment plutôt qu'à un autre. Les diverses autorités, la Commission d'accès aux documents administratifs et le Conseil d'Etat auront la lourde tâche de saisir les sensibilités exactes du moment. La loi doit laisser assez de latitude à cet effet, afin d'éviter d'être irrémédiablement dépassée ou de s'opposer de front à d'autres sensibilités. Les deux situations mèneraient en effet à l'inefficacité de l'ensemble de la loi.

Een globale bevredigende regeling veronderstelt enerzijds het ontstaan van een rechtspraak op basis van een appreciatie van de voorgestelde principes naar de vele concrete toepassingsterreinen en anderzijds ongetwijfeld noodzakelijke wijzigingen aan bestaande wetten die welbepaalde terreinen bestrijken. Tenslotte zal bij toekomstig wetgevend werk telkens met de in dit ontwerp vervatte principes moeten rekening gehouden worden.

II. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Het eerste artikel bepaalt het toepassinggebied van de wet.

Krachtens het nieuwe artikel 24^{ter} van de Grondwet kunnen de wet, het decreet of de ordonnantie uitzonderingen voorzien of de modaliteiten van het recht op openbaarheid van bestuur vastleggen ten aanzien van de bestuursdocumenten die berusten bij de overheden of diensten die onder de bevoegdheid vallen van, naar gelang het geval, de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest, én uitzonderingen bepalen op gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen, geldend voor alle administratieve overheden (Verklarende nota bij het voorstel van de Regering tot invoering van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, *Gedr. St.*, Kamer, 1992-93, n° 839/1, 5).

Deze wet organiseert bijgevolg de actieve en de passieve openbaarheid van bestuur in de federale besturen en bepaalt de voorwaarden waaronder de burger het recht op openbaarheid ten aanzien van de federale overheid kan doen gelden.

Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen welke op alle administratieve overheden toepasselijk zijn, ongeacht of zij behoren tot het federale niveau, het gemeenschaps- of gewestniveau, het provinciaal of gemeentelijk niveau. Die bepalingen voorzien in uitzonderingen op het recht op raadpleging en afschrift van bestuursdocumenten op gronden die een materie betreffen waarvoor de federale overheid bevoegd is. Dit is noodzakelijk om de bescherming te waarborgen van belangen waarvoor de federale overheid verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld de privacy, de handhaving van de openbare orde, de opsporing en vervolging van strafbare feiten, het commercieel of industrieel geheim ...

Om duidelijk het onderscheid tussen de twee categorieën van bepalingen te doen blijken, wordt telkens aangegeven of zij van toepassing zijn op de federale administratieve overheden, dan wel op de federale en niet-federale administratieve overheden.

Voor de bepaling van de notie « administratieve overheden » wordt gesteund op artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg op de uitgebreide jurisprudentie terzake van de Raad van State. Dit biedt het belangrijke voordeel dat het toepassingsgebied van de wet mee zal evolue-

Pour pouvoir dégager une solution satisfaisante à tous égards, il faut, d'une part, développer une jurisprudence qui permette d'apprécier la valeur des principes proposés sur la base des nombreux cas concrets d'application et, d'autre part, apporter les modifications nécessaires aux lois existantes qui règlent des matières bien précises. Enfin, le législateur futur devra dans chaque cas tenir compte des principes énoncés dans le présent projet.

II. — COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le premier article fixe le champ d'application de la loi.

En vertu du nouvel article 24^{ter} de la Constitution, la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent prévoir des exceptions ou organiser le droit à la publicité de l'administration en ce qui concerne les documents administratifs détenus par les autorités ou services qui relèvent, selon le cas, de la compétence de l'autorité fédérale, de la Communauté ou de la Région. Ils peuvent aussi prévoir, pour des motifs qui relèvent de l'exercice de leurs compétences, des exceptions applicables à toutes les autorités administratives (Note explicative annexée à la proposition du Gouvernement visant à insérer un article 24^{ter} dans la Constitution relatif à la publicité de l'administration, *Doc. Parl.*, Chambre, 1992-93, n° 839/1, 5).

Par conséquent, la présente loi organise la publicité active et passive dans les administrations fédérales et détermine les conditions dans lesquelles le citoyen peut faire valoir le droit à la publicité à l'égard de l'autorité fédérale.

Le projet comporte, en outre, des dispositions qui sont applicables à toutes les autorités administratives, qu'elles soient du niveau fédéral, communautaire, régional, provincial ou communal. Ces dispositions prévoient des exceptions au droit de consultation et d'obtenir copie de documents administratifs pour des motifs qui ont trait à une matière qui relève des compétences fédérales. Ceci est nécessaire à la protection d'intérêts pour lesquels l'autorité fédérale est responsable, par exemple la protection de la vie privée, le maintien de l'ordre public, la recherche et la poursuite de faits punissables, le secret commercial ou industriel ...

Dans le souci de faire ressortir nettement la distinction entre les deux catégories de dispositions, la loi précise à chaque fois si elles sont applicables aux autorités administratives fédérales, ou bien aux autorités administratives fédérales et non-fédérales.

Pour déterminer la notion « autorités administratives », on se fonde sur l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et par conséquent sur l'importante jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière. Il s'ensuit, et c'est important, que le champ d'application de la loi évoluera en fonction des nou-

ren met de nieuwe ontwikkelingen die zich in de wetgeving en de administratieve praktijk voordoen. Bovendien verschaft de rechtspraak van de Raad van State een duidelijk houvast en worden criteria gehanteerd die volledig aansluiten bij de doelstelling van deze wet, namelijk de bestuurde in zijn verhouding tot het bestuur, welke vorm dat ook aanneemt, recht te geven op openbaarheid. De criteria van de Raad van State zijn, postief gesteld en niet-cumulatief: uitoefening van een taak van algemeen belang, over dwingende beslissingsbevoegdheid beschikken, betrokkenheid van de overheid bij de oprichting of erkenning, controle door de overheid, beschikken over bepaalde prerogatieven van de openbare macht en, negatief: niet behoren tot de wetgevende of de rechterlijke macht.

Nieuw tegenover de bestaande rechtspraak van de Raad van State is dat voor de toepassing van de hier voorgestelde wet bovendien zal moeten worden afgebakend welke van de administratieve overheden als *federale* administratieve overheden moeten worden beschouwd en welke als *niet-federale* administratieve overheden. De federale administratieve overheden zijn, aldus de Raad van State in zijn advies met betrekking tot onderhavig wetsontwerp, de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Tot het federale niveau wordt eveneens gerekend het personeel van de provincies dat afhangt van de federale overheid, inbegrepen de arrondissementscommissarissen.

De niet-federale administratieve overheden zijn deze die deel uitmaken van de andere bestuursniveau's - de Gemeenschappen en de Gewesten, de provincies en de gemeenten, zoals daar zijn de diensten van de Gemeenschappen, de Gewesten of de Gemeenschapscommissies of de instellingen door hen opgericht, privé-personen die een taak van algemeen belang uitvoeren die behoort tot de bevoegdheidssfeer van de Gemeenschappen of de Gewesten, de gemeentelijke en provinciale organen, de intercommunales, de O.C.M.W.'s, de polders en wateringen, de kerkfabrieken, enz.

Wat het federale niveau betreft, heeft de Raad van State reeds als administratieve overheden bestempeld: de organen van het centrale rijksbestuur, zoals de Koning, de Ministers en bepaalde bij delegatie handelende ambtenaren die een beslissingsbevoegdheid bezitten zoals de Vaste Wervingssecretaris.

Voor wat de Koning als administratieve overheid betreft, moet beklemtoond worden dat Hij dit slechts is met betrekking tot aangelegenheden waarvoor een Minister de verantwoordelijkheid draagt (cf. artikel 64 van de Grondwet) en geenszins persoonlijk als administratieve overheid kan worden beschouwd. De stukken en de correspondentie die berusten bij het

veaux développements qui se présenteront dans le cadre de la législation et de la pratique administrative. En outre, la jurisprudence du Conseil d'Etat offre un solide point d'appui et les critères employés s'associent étroitement aux objectifs poursuivis par cette loi, c'est-à-dire offrir la publicité à l'administré dans le cadre de sa relation avec l'administration quelle que soit sa forme. Ces critères du Conseil d'Etat sont positifs et pas cumulatifs: l'exercice d'une mission d'intérêt général, disposer d'une compétence coercitive de décision, l'implication des autorités dans la création ou dans l'agrément, contrôle par l'autorité, disposer de certaines prérogatives du pouvoir public et, négatifs: ne pas appartenir au pouvoir législatif ou judiciaire.

Une nouveauté à l'égard de la jurisprudence existante du Conseil d'Etat est qu'il conviendra, pour ce qui est de l'application de la présente loi, de déterminer les autorités administratives qui doivent être considérées comme autorités administratives *fédérales* et celles qui doivent être considérées comme autorités administratives *non fédérales*. Les autorités administratives fédérales sont, comme l'a précisé le Conseil d'Etat dans l'avis qu'il a donné sur le présent projet, les administrations fédérales, les organismes publiques et les services publics assimilés, qui ressortissent à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'événements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Fait également partie du niveau fédéral le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement.

Les autorités administratives non-fédérales sont celles qui font partie des autres niveaux administratifs - les Communautés, les Régions, les provinces et les communes, comme par exemple les services des Communautés, des Régions ou des Commissions Communautaires ou les établissements créés par ceux-ci, les personnes privées qui exercent une mission d'intérêt général relevant des compétences des Communautés ou des Régions, les organes communaux et provinciaux, les intercommunales, les C.P.A.S., les polders et waterings, les fabriques d'église, etc.

En ce qui concerne le niveau fédéral, le Conseil d'Etat a déjà qualifié d'autorité administrative: les organes de l'administration de l'Etat, comme le Roi, les Ministres et certains fonctionnaires agissant en exécution d'une délégation comme le Secrétaire permanent au recrutement.

Pour ce qui concerne le Roi en sa qualité d'autorité administrative, il convient d'insister sur le fait qu'il ne l'est que pour des affaires couvertes par la responsabilité ministérielle (cf. article 64 de la Constitution) mais, que le Roi lui-même ne peut être considéré comme une autorité administrative. Les pièces et la correspondance qui se trouvent chez le Chef d'Etat

staatschoufd vallen geenszins onder toepassing van deze wet.

Kabinetsleden zijn evenmin administratieve overheden: zij zijn de persoonlijke medewerkers van de Ministers en kunnen zich niet in hun plaats stellen om beslissingen te nemen waarvoor de Ministers bevoegd zijn. Aangezien en in zoverre zij geen bevoegdheid bezitten om bindend op te treden tegenover derden, zijn zij, volgens de Raad van State, derhalve niet als administratieve overheid te beschouwen.

De organen van dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen die een autonome beslissingsbevoegdheid bezitten, zijn wel als administratieve overheid te beschouwen. Zij werden door de overheid opgericht om in een dienst van algemeen nut te voorzien en zijn daarbij onder de hoge leiding van de overheid geplaatst. Het betreft onder meer de Algemene Spaar- en Lijfrentekas, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers, de Bankcommissie, enzovoort.

Naast deze openbare instellingen *stricto sensu*, zijn ook de instellingen die door de overheid of door toedoen van de overheid tot stand werden gebracht om in een openbare dienst te voorzien en waarvan particulieren of private vennootschappen deel uitmaken of die opgericht zijn in de vorm van een handelsvennootschap als administratieve overheid te beschouwen. Het betreft ondermeer het Gemeentekrediet van België.

Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A., en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moeten worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen.

Samen met deze organismen, dient de vraag gesteld te worden naar het karakter van administratieve overheid van organismen die uit particulier initiatief zijn ontstaan maar die met een taak van algemeen belang zijn belast.

Ten aanzien van deze organismen, die als dusdanig geen administratieve overheid zijn, maar wel met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen kunnen nemen die vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State, is de wet betreffende de openbaarheid van bestuur slechts van toepassing ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het orga-

ne tombent en aucun cas sous l'application de la présente loi.

Les membres du cabinet ne sont pas non plus des autorités administratives : ils sont les collaborateurs personnels des ministres et ne sont pas habilités à se substituer à eux pour prendre des décisions qui incombent aux ministres. Etant donné et pour autant qu'ils ne possèdent aucune compétence pour prendre des décisions fermes envers des tiers, ils ne doivent pas être considérés, selon le Conseil d'Etat, comme une autorité administrative.

Les organes des services publics décentralisés fonctionnellement, qui ont un pouvoir de décision autonome doivent être considérés comme une autorité administrative. Ils ont été créés par un pouvoir public pour assurer un service d'intérêt public et sont placés sous la haute direction de l'autorité. Ceci concerne entre autres la Caisse générale d'Epargne et de Retraite, l'Office national de l'emploi, l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés, la Commission bancaire, et cetera.

A côté de ces autorités administratives *stricto sensu*, les institutions créées par l'administration en vue de pourvoir un service public et dont font partie des particuliers ou des entreprises privées ou qui sont érigées sous forme d'une société commerciale sont à considérer comme une autorité administrative. Il s'agit entre autres du Crédit communal de Belgique.

Des questions se posent en ce qui concerne les entreprises avec une gestion mixte et qui ont été créées pour assurer un service d'intérêt public et pour lesquelles, aussi bien pour la composition du capital que pour la gestion, il est fait appel à la collaboration de particuliers. Il s'agit de la Société nationale des chemins de fers belges, de la Banque Nationale de Belgique, de la S.A.B.E.N.A., et cetera.

La question de savoir si elles doivent être considérées comme autorité administrative, est déterminée par le Conseil d'Etat après examen des lois spéciales qui règlent le statut de ces organismes. Les récentes modifications au statut des entreprises publiques autonomes peuvent donc entraîner une révision de la jurisprudence en la matière, ce qui est d'ailleurs également le cas pour les institutions publiques de crédit.

En outre de ces organismes, la question doit être posée au sujet du caractère d'autorité administrative des organismes qui ont été créés suite à une initiative privée mais qui sont chargés d'une mission d'intérêt public.

Par rapport à ces organismes qui ne sont pas des autorités administratives en tant que telles, mais qui peuvent prendre des décisions habilitées d'un pouvoir public, qui sont susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat, la loi relative à la publicité de l'administration n'est d'application que dans les affaires pour lesquelles l'organisme obtient le caractè-

nisme het karakter van administratieve overheid heeft. Voor de ondernemingen van gemengd beheer betreft dit bijvoorbeeld de bevoegdheid die wordt uitgeoefend met betrekking tot het personeel.

Ook openbare adviesorganen (zoals de Centrale raad voor het Bedrijfsleven, de Hoge Raad voor de Middenstand, de Nationale Arbeidsraad) zijn aan deze gevolgtrekking onderworpen: zij zijn geen administratieve overheid wanneer zij adviezen verstrekken maar wel bij de uitoefening van hun beslissingsmacht ten aanzien van hun personeel. Enkel ten aanzien van deze aangelegenheid zijn zij onderworpen aan de toepassing van deze wet.

Hierbij moet beklemtoond worden dat het bovenstaande slechts geldt voor deze organismen die niet als dusdanig een administratieve overheid zijn en deze kwalificatie slechts verkrijgen in de mate waarin zij met publiekrechtelijk gezag beklede beslissingen nemen. Slechts voor deze organismen geldt de openbaarheid enkel ten aanzien van die aangelegenheden waarvoor het organisme het karakter van administratieve overheid bezit.

Dit geldt dus niet voor de organismen en instellingen die door de Raad van State in hun geheel als administratieve overheid worden beschouwd. Bij deze instellingen of organismen is de vraag of een document betrekking heeft op een aangelegenheid die onderworpen is aan het wettigheidsstoezicht van de Raad van State irrelevant. Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar.

Tenslotte dienen nog de publiekrechtelijke beroepsorganisaties vermeld te worden, zoals de Orde der Geneesheren, de Orde der Apothekers, de Orde der Dierenartsen, de Orde van Architecten. Zij werden bij eenzijdige beslissing door de overheid opgericht en worden door het publiek recht beheerst. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat zij administratieve overheden zijn.

Met betrekking tot de negatieve criteria is het nuttig erop te wijzen dat niet alleen de handelingen van de organen van de wetgevende macht en de rechterlijke macht zelf niet als administratieve rechtshandelingen worden beschouwd, doch eveneens handelingen gesteld door organen van de uitvoerende macht die zeer sterk gelieerd zijn met de wetgevende of de rechterlijke functie, zoals bijvoorbeeld de benoeming en het ontslag van ministers (een zogenaamde regeringsdaad) of het opstellen van processen-verbaal van strafrechtelijk gesanctioneerde feiten.

Het toepassingsgebied van het luik met betrekking tot de passieve openbaarheid wordt bijkomend afgemeten aan het begrip « bestuursdocument ». Deze term dient breed te worden opgevat. Het betreft alle beschikbare informatie, welke ook de informatiedrager is: schriftelijke stukken, geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies,

re d'autorité administrative. Pour les entreprises avec une gestion mixte, cela concerne par exemple la compétence qui est exercée à l'égard du personnel.

Les organismes consultatifs publics (comme le Conseil central de l'Economie, le Conseil supérieur des classes moyennes, le Conseil national du Travail), sont aussi soumis à ce raisonnement: ils ne sont pas une autorité administrative quand ils forment leur avis, mais bien au moment de l'exécution de leur pouvoir de décision à l'égard de leur personnel. Dans ce cas uniquement, ils tombent sous l'application de la présente loi.

Il convient de souligner que ce qui précède ne vaut que pour les organismes qui ne sont pas une autorité administrative en tant que telle mais qui n'obtiennent cette qualification que dans la mesure où ils prennent des décisions habilitées d'un pouvoir public. Ces organismes tombent uniquement sous l'application de la loi relative à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales pour les affaires pour lesquelles ils possèdent le caractère d'autorité administrative.

Ceci ne vaut donc pas pour les organismes et institutions qui dans leur ensemble sont considérés par le Conseil d'Etat comme une autorité administrative. Pour ces organismes ou institutions la question de savoir si un document concerne une affaire qui est soumise au contrôle de légalité du Conseil d'Etat n'est pas pertinente. Tout document qui se trouve chez de telles autorités administratives est un document administratif, et par principe public.

Enfin, il conviendra de citer les organismes professionnels de droit public comme l'Ordre des Médecins, l'Ordre des Pharmaciens, l'Ordre des Médecins Vétérinaires, l'Ordre des Architectes, et cetera. Ils ont été créés par une décision unilatérale du pouvoir public et tombent sous le droit public. Il découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'ils sont des autorités administratives.

Pour ce qui est des critères négatifs, il est utile de souligner que ce ne sont non seulement les actes des organes du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire même qui ne sont pas considérés comme étant des actes juridiques administratifs, mais également les actes des organes du pouvoir exécutif qui sont très étroitement liés à la fonction législative ou judiciaire, comme par exemple la nomination ou la démission de ministres (un acte dit de gouvernement) ou la rédaction de procès-verbaux de faits sanctionnés par une sanction pénale.

Pour ce qui est du champ d'application du volet relatif à la publicité passive, il y a également lieu d'évaluer la notion « document administratif ». Ce terme doit être pris au sens large. Il concerne toutes les informations disponibles, quel que soit le support: documents écrits, enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, même de commissions consultatives non offi-

sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's, enzovoort waarover een overheid beschikt zijn in regel openbaar, behoudens wanneer een van de in artikel 6 vermelde uitzonderingsgronden moet worden toegepast.

De definitie van nominatieve documenten, bepaald in § 2, 3° van dit artikel houdt verband met de uitzondering die in artikel 4 ten aanzien van deze documenten wordt gemaakt op het algemeen principe dat het recht op inzage in of kopie van een document niet gebonden is aan de vereiste van belang. Enkel voor documenten die een beoordeling of een waardeoordeel bevatten over een persoon geldt dit vereiste wel.

Art. 2

De federale administratieve overheden hebben een plicht tot actieve openbaarheid van bestuur. Zij moeten met andere woorden uit eigen beweging informatie verstrekken aan de bevolking.

De informatie moet in begrijpelijke vorm worden gesteld, aangepast aan het publiek. Vanzelfsprekend mag de informatie niet neerkomen op propaganda voor de politieke verantwoordelijken, maar moet zij een objectief en volledig beeld geven.

Artikel 2 bepaalt een aantal bindende modaliteiten inzake de actieve openbaarheid van bestuur. Uiteraard belet niets dat elke overheid verdergaande initiatieven neemt om haar informatiebeleid uit te bouwen.

De Koning zal bepalen welke federale administratieve overheden de conceptie en de realisatie van hun informatiebeleid moeten toevertrouwen aan een gespecialiseerde instantie. Welke vorm deze instanties in concreto moeten aannemen, kan variëren naar gelang de noodwendigheden. Een « instantie » kan een gespecialiseerde instelling zijn of een voorlichtingsdienst, doch ook een personeelslid dat voltijds of deeltijds belast wordt met het informatiebeleid. Het is trouwens niet noodzakelijk dat deze instanties zelf voor de informatieverstrekking als dusdanig instaan. Zij hebben vooral een concipiërende en ondersteunende functie.

Essentieel voor een toegankelijke administratie is dat ook voor het publiek duidelijk is welke dienst en welk personeelslid bevoegd is voor een bepaalde materie. Iemand die op een bepaalde dienst beroep wil doen, weet dan tot wie zich te wenden en moet niet eerst een dikwijls lange zoektocht ondernemen. De federale overheden worden dan ook verplicht een « wegwijs » document te publiceren en te bezorgen aan al wie erom vraagt. Dit document bevat een omschrijving van de bevoegdheden en de interne

cielles, certains comptes rendus et procès-verbaux, les statistiques, les directives administratives, les circulaires, les contrats et licences, les registres d'enquête publique, les cahiers d'examen, les films, les photos, et cetera dont dispose une autorité sont en règle générale publics, sauf lorsqu'un des motifs d'exception mentionnés dans l'article 6 doit être appliqué.

La définition de documents nominatifs, fixée au paragraphe 2, 3° de cet article, a trait à l'exception au principe général que le droit de consultation ou de copie d'un document n'est pas lié à l'exigence d'intérêt; exception faite à l'article 4 vis-à-vis de ces documents. Cette exigence ne vaut que pour les documents qui portent une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique.

Art. 2

Les autorités administratives fédérales sont tenues à la publicité active de l'administration. En d'autres mots, elles doivent de leur propre initiative fournir des informations à la population.

L'information doit être rédigée sous une forme compréhensible, adaptée au public. Il va de soi que l'information ne peut pas être de la propagande pour les responsables politiques, mais doit donner une image objective et complète.

L'article 2 fixe un certain nombre de modalités contraignantes quant à la publicité active de l'administration. Evidemment, rien n'empêche que chaque autorité prend des initiatives plus poussées dans le but d'élaborer sa politique d'information.

Le Roi déterminera les autorités administratives fédérales qui seront tenues d'attribuer la conception et la réalisation de leur politique d'information à une instance spécialisée. La forme concrète de ces instances peut varier selon les nécessités. Une « instance » peut être un organisme spécialisé ou un service d'information, mais également un agent qui est responsable, à temps plein ou à temps partiel, de la politique d'information. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire que ces instances soient eux-mêmes chargées de l'information en tant que telle; elles assument surtout un rôle de conception et de soutien.

Il est essentiel pour une administration accessible que le public sache de quel service et de quel agent relève une matière déterminée. Quelqu'un qui veut faire appel à un certain service, sait alors à qui il doit s'adresser et ne doit préalablement entamer une longue recherche. Les autorités fédérales sont en conséquence obligées de publier un « guide » et de le fournir à tout un chacun qui en fait la demande. Ce guide contient une description des compétences et de l'organisation du fonctionnement, ainsi que toutes les

organisatie, evenals alle gegevens die nuttig zijn voor het publiek, zoals bijvoorbeeld de openingsuren van de voor het publiek toegankelijke diensten.

De verplichting tot vermelden van de gegevens met betrekking tot het personeelslid dat meer informatie kan verschaffen over een dossier, reeds als aanbeveling geformuleerd in de omzendbrief n° 360 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken van 28 april 1992 betreffende een grotere doorzichtigheid en toegankelijkheid van de administratie, krijgt hier een wettelijk karakter. Het feit dat een bepaald personeelslid nominatief wordt aangewezen wijzigt in het geheel niets aan de theorie van de aansprakelijkheid van het orgaan.

Ten slotte wordt de verplichting opgelegd de beroepsmogelijkheden te vermelden ten aanzien van beslissingen die de rechtsonderhorige individueel raken. Dit moet gebeuren op een wijze dat de betrokkene weet bij welke instanties, met vermelding van adres, hij welke soorten van beroep kan instellen. Wanneer aan deze bepaling niet is voldaan, zal de termijn voor het instellen van het beroep niet ingaan.

Art. 3

Het aanrekenen van een vergoeding is geenszins een verplichting, doch een loutere mogelijkheid.

Art. 4

Dit artikel concretiseert het recht op raadplegen en op afschrift van een bestuursdocument, zoals bepaald in het nieuwe artikel 24^{ter} van de Grondwet. Het stelt als algemeen principe dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn.

Elke bestuurde, individuele persoon, organisatie of vereniging, heeft recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Een belang is enkel vereist voor nominatieve documenten, zoals gedefinieerd in artikel 1, § 2, 3°. 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 tegenover alle niet-nominatieve bestuursdocumenten, waaronder deze van algemeen belang. 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 die vóór 31 december 1992 moest zijn omgezet in interne wetgeving die conform is met de bepalingen ervan.

Voor nominatieve documenten wordt het inzage-recht beperkt tot de personen die er een belang bij hebben. Het begrip « nominatieve documenten » is overgenomen uit de Franse openbaarheidswet van

données qui sont utiles au public, par exemple les heures d'ouverture des services accessibles au public.

Il est donné un caractère légal à l'obligation d'indiquer les données concernant le fonctionnaire qui peut donner de plus amples informations sur un dossier, qui a déjà été recommandée dans la circulaire n° 360 du 28 avril 1992 du Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique relative à l'augmentation de la transparence et de l'accessibilité de l'administration. Le fait qu'un membre du personnel est mentionné nominativement, ne change en rien la théorie de la responsabilité de l'organe.

En fin de compte est imposé l'obligation de mentionner les possibilités de recours à l'égard de décisions qui touchent individuellement l'administré. Ceci doit se faire d'une manière permettant à l'intéressé de savoir auprès de quelles instances, avec mention de l'adresse, il peut introduire quels types de recours. Dans le cas où cette disposition n'est pas respectée, le délai pour introduire le recours ne prendra pas cours.

Art. 3

La réclamation d'une rétribution n'est nullement une obligation, mais une simple possibilité.

Art. 4

Cet article concrétise le droit de consulter et d'obtenir une copie d'un document administratif, comme le prévoit le nouvel article 24^{ter} de la Constitution. Il fixe comme principe général que tous les documents administratifs sont publics.

Tout administré, une personne individuelle, une organisation ou association, a droit à la publicité des documents administratifs. Un intérêt n'est requis que pour des documents nominatifs, comme définis à l'article 1^{er}, § 2, 3°. 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 spéciales. Le droit à la publicité vaut pour tout demandeur à l'égard de tous les documents administratifs non-nominatifs, parmi lesquels ceux d'intérêt général. 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, qui devait, avant le 31 décembre 1992, être convertie en législation interne, conforme à ces dispositions.

Vis-à-vis des documents nominatifs, le droit de consultation est limité aux personnes qui y ont un intérêt. La notion « document nominatif » est empruntée à la loi française du 17 juillet 1978 sur la

17 juli 1978, zoals geïnterpreteerd door de *Commission d'accès aux documents administratifs* : het feit dat in een document de naam van één of meer personen wordt vermeld, is niet voldoende om het te beschouwen als een nominatief document; vereist is dat het document een beoordeling of een waarde-oordeel bevat over een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan de ruchtbaarmaking hem nadeel kan berokkenen. Het belang waarover de aanvrager moet beschikken moet begrepen worden in de zin van het belang vereist voor de ontvankelijkheid van een verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad van State. Ook voor de nominatieve documenten gelden de uitzonderingsgronden bepaald in artikel 6.

Voor de aanvrager bestaan verschillende mogelijkheden : het « inzagerecht » waarbij hij ter plaatse de documenten gaat inkijken, het recht er ter plaatse afschrift van te nemen en het « mededelingsrecht » waarbij hij vraagt dat hem afschrift zal overgemaakt worden. Tevens wordt de aanvrager het recht toegekend toelichting te krijgen bij de bestuursdocumenten. De openbaarheid zonder toelichting zou immers veelal dode letter blijven omwille van de administratieve taal of de techniciteit van de stukken.

Voor het afleveren van een afschrift kan eventueel een vergoeding worden gevraagd. Of en in welke gevallen dat gebeurt, en hoeveel ze bedraagt, wordt vastgesteld bij koninklijk besluit. Deze vergoeding moet redelijk zijn en mag niet prohibitief worden en zodoende de goede werking van de openbaarheid in de weg staan. Zij moet bovendien eenvormig zijn voor alle betrokken administratieve overheden.

Art. 5

Dit artikel legt de elementaire principes vast voor het indienen en behandelen van een aanvraag tot inzage, uitleg of afschrift. De federale overheden behouden de vrijheid om de wijze waarop de openbaarheid concreet wordt georganiseerd zelf te bepalen, mits eerbiediging van deze principes.

De procedure is zo eenvoudig mogelijk. De enige vereiste is dat de aanvraag schriftelijk wordt ingediend bij de bevoegde overheid, dit met het oog op bewijskracht en omwille van praktische redenen. Uiteraard belet zulks niet dat ook aan telefonische vragen gevolg wordt gegeven, doch in dat geval kan de toepasselijkheid van de beroepsprocedure niet worden gegarandeerd.

Om te vermijden dat de overheid een onredelijk groot aantal documenten moet openbaar maken, moet in de aanvraag bij voorkeur het betrokken bestuursdocument worden aangeduid. Wanneer de aanvrager echter niet over voldoende preciese gegevens beschikt - wat dikwijls het geval zal zijn - ,

publicité, comme interprétée par la Commission d'accès aux documents administratifs : le fait qu'un document mentionne le nom d'une ou plusieurs personnes n'est pas, pour ce seul motif, suffisant pour qu'il soit un document nominatif; il est nécessaire que le document porte une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou incluant la description d'un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice. L'intérêt exigé doit être compris dans le sens de l'intérêt requis pour la recevabilité d'une requête en annulation devant le Conseil d'Etat. Les motifs d'exceptions fixées à l'article 6 valent également pour les documents nominatifs.

Le demandeur peut choisir entre différentes possibilités : le « droit de regard », lui permettant de consulter les documents sur place, le droit d'en prendre copie sur place et le « droit de communication » en vertu duquel il peut demander qu'une copie du document lui soit envoyée. Le demandeur se voit également accorder le droit d'obtenir des explications concernant les documents administratifs. C'est que, dans la plupart des cas, la publicité sans explications resterait lettre morte en raison du caractère administratif du langage utilisé ou de la technicité des documents.

Une rétribution peut éventuellement être demandée pour la délivrance d'une copie. Les cas dans lesquels elle doit être réclamée et son montant, sont fixés par arrêté royal. Cette rétribution doit être raisonnable et ne peut pas être prohibitive et faire obstacle au bon fonctionnement de la publicité. En outre, elle doit être uniforme pour toutes les autorités administratives impliquées.

Art. 5

Cet article fixe les principes élémentaires pour l'introduction et le traitement d'une demande de consultation, d'explication ou d'obtention d'une copie. Les autorités fédérales conservent la liberté de fixer elles-mêmes la manière dont la publicité est concrètement organisée, dans le respect de ces principes.

La procédure est aussi simple que possible. La seule condition est que la demande soit introduite par écrit auprès de l'autorité compétente, ce afin d'en assurer la force probante et pour des raisons d'ordre pratique. Ceci n'empêche évidemment pas qu'il soit également donné suite à des demandes téléphoniques, mais dans ce cas, l'applicabilité de la procédure de recours ne peut pas être garantie.

Pour éviter que l'autorité soit tenue de rendre public un nombre déraisonnablement élevé de documents, il est préférable que le document administratif concerné soit indiqué dans la demande. Toutefois, si le demandeur ne dispose pas de données suffisamment précises à cet effet - ce qui sera le plus souvent

volstaat een omschrijving van de materie waarop de aanvraag slaat.

De aanvraag kan per brief gebeuren of kan ter plaatse schriftelijk worden gedaan.

Zoals uiteengezet in de toelichting bij artikel 10, blijft het in geval van archivering van bestuursdocumenten, de federale overheid die deze in het archief heeft neergelegd, die beslist over de aanvraag tot openbaarmaking. Bijgevolg moet de aanvraag tot die overheid worden gericht.

Doorverwijzing van aanvragen gericht tot een overheid die niet over een bepaald document beschikt wordt verplicht gesteld. Deze doorverwijzingsverplichting geldt ook wanneer de bevoegde overheid niet behoort tot de federale administratie.

Het is belangrijk in het kader van de beroepsprocedure dat de aanvragen tot inzage geregistreerd worden. De datum van registratie is immers het vertrekpunt van de termijn waarbinnen de dienst de aanvraag positief of negatief kan beoordelen. Daarom wordt het houden van een register waarin de aanvragen op datum van ontvangst worden opgetekend verplicht gesteld.

Art. 6

Dit artikel geeft aan wanneer de openbaarheidsverplichting niet geldt. Het belang van de openbaarheid kan immers in conflict komen met andere fundamentele belangen. De bescherming van deze belangen kan een beperking van de openbaarheid rechtvaardigen. De verplichting tot het verstrekken van informatie en openbaar maken van bestuursdocumenten geldt derhalve niet absoluut.

De aanvraag mag enkel verworpen worden *in de mate dat* het belang van de openbaarheid *in concreto* niet opweegt tegen de belangen opgesomd in artikel 6. De administratieve overheid moet inderdaad voor elke aanvraag het belang van de openbaarheid afwegen tegen het belang beschermd door de uitzonderingsgrond. Anders gezegd, de uitzonderingsgronden hebben een relatief karakter. Het volstaat niet dat met de openbaarmaking een in dit artikel bedoeld belang gemoeid is opdat de overheid automatisch ontheven is van de verplichting de informatie te verstrekken of bestuursdocumenten openbaar te maken. De openbaarmaking mag slechts achterwege blijven wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de schade die door de openbaarmaking aan de andere genoemde fundamentele belangen zou kunnen worden toegebracht. Aan de toepassing van een uitzonderingsgrond moet dus steeds een belangenafweging ten grondslag liggen. Concreet : het volstaat niet dat een bestuursdocument betrekking heeft op de veiligheid van de Staat bijvoorbeeld opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken. Vereist is dat door de inzage of de mededeling, op dit tijdstip, de veiligheid van de Staat fundamenteel in

le cas -, une description de la matière concernée suffit.

La demande peut être adressée par lettre ou se faire par écrit sur place.

Comme expliqué dans le commentaire de l'article 10, en cas de dépôt aux archives de documents administratifs, c'est toujours l'autorité fédérale qui les a déposés aux archives qui décide de la suite à réserver à la demande de publicité. En conséquence, la demande doit être adressée à cette autorité.

La transmission de demandes adressées à une autorité qui ne dispose pas d'un document déterminé est rendue obligatoire. Cette obligation de transmission s'applique également lorsque l'autorité compétente ne fait pas partie de l'administration fédérale.

Dans le cadre de la procédure de recours, il importe que les demandes de consultation soient enregistrées. La date d'enregistrement constitue en effet le point de départ du délai dans lequel l'autorité peut apprécier positivement ou négativement la demande. C'est pourquoi la tenue d'un registre dans lequel les demandes sont consignées par date de réception est rendue obligatoire.

Art. 6

Cet article précise les cas dans lesquels l'obligation de publicité ne s'applique pas. L'importance de la publicité peut en effet entrer en conflit avec d'autres intérêts fondamentaux. La protection de ces intérêts peut justifier une restriction de la publicité. L'obligation de donner des informations et de rendre public des documents administratifs n'a donc pas de caractère absolu.

La demande ne peut être rejetée que *dans la mesure où* l'importance de la publicité n'équivaut pas, *dans le cas concret*, aux intérêts énumérés à l'article 6. En effet, l'autorité administrative doit pour chaque demande contrebalancer l'intérêt de la publicité et l'intérêt protégé par le motif d'exception. Autrement dit, les motifs d'exception ont un caractère relatif. Le fait qu'un des intérêts, prévus dans cet article, est en jeu ne suffit pas pour que l'autorité soit automatiquement relevée de l'obligation de donner des renseignements ou de rendre public des documents administratifs. Cela ne peut être omis que lorsque l'intérêt de la publicité n'équivaut pas aux dommages que la publicité pourrait causer aux autres intérêts fondamentaux nommés. L'application d'un motif d'exception doit donc toujours être fondée sur une mise en balance des intérêts. Concrètement : le seul fait qu'un document administratif ait trait à la sécurité de l'Etat par exemple ne suffit pas pour le soustraire à la publicité. Il faut encore que la consultation ou la communication constitue, à ce moment même, un risque essentiel pour la sécurité de l'Etat. En outre, lorsque seules des parties d'un document tombent sous un motif d'exception, il est rendu public

het gedrang zou worden gebracht. Bovendien wordt een document waarvan slechts gedeelten onder een uitzonderingsgrond vallen, openbaar gemaakt na het onleesbaar maken van de betreffende gedeelten.

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

De uitzonderingsgronden dienen in de eerste plaats beoordeeld te worden door de administratieve overheid die over de aanvraag tot inzage of mededeling moet oordelen. Zij zal de hoger vermelde afweging tussen het belang van de openbaarheid en het belang van één of meer uitzonderingsgronden moeten verrichten. Vanzelfsprekend mag zij, wanneer bij de afweging blijkt dat de openbaarheid niet opweegt tegen één of meer uitzonderingsgronden, het bestuursdocument niet openbaar maken. Even vanzelfsprekend dient de afweging zorgvuldig te gebeuren. Wanneer bijvoorbeeld de overheid een document openbaar zou maken zonder acht te hebben geslaan op het recht van een derde op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, of zonder op zorgvuldige wijze een afweging te hebben laten gebeuren, komt zij tekort aan haar zorgvuldigheidsplicht, wat haar aansprakelijkheid in het gedrang brengt.

Zoals uiteengezet in de commentaar bij artikel 1 moet een onderscheid worden gemaakt tussen de uitzonderingsgronden die gelden voor alle administratieve overheden en deze die op grond van deze wet enkel van toepassing zijn voor de federale administratieve overheden. De eerste categorie van uitzonderingsgronden is vervat in §§ 1 en 2 van artikel 6; de tweede categorie in § 3.

De uitzonderingsgronden van §§ 1 en 2 hebben bovendien een verplicht karakter, terwijl deze van § 3 facultatief zijn. Het verplicht karakter van de eerste categorie bestaat hierin dat de overheid de aanvraag moet afwijzen wanneer zij, na het belang beschermd door de uitzonderingsgrond te hebben afgewogen aan het belang van de openbaarheid, heeft vastgesteld dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het betrokken belang. Met betrekking tot de uitzonderingsgronden bepaald in § 2 moet worden opgemerkt dat er geen afweging moet gebeuren wanneer een specifieke wet een geheimhoudingsverplichting voorziet. In dat geval is de uitzondering dus niet relatief, doch absoluut. De verplichting tot het weigeren van openbaarheid wanneer deze afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering of van andere federale verantwoordelijke overheden, is in die zin relatief dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (mededeling aan de Kamers, persconferentie enzovoort) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet

après que les parties concernées ont été rendues illisibles.

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

Les motifs d'exception doivent être appréciés en première instance par l'autorité administrative qui doit juger de la demande de consultation ou de communication. C'est à elle qu'il incombe de mettre en balance l'intérêt de la publicité et celui d'un ou de plusieurs motifs d'exception. Il va de soi que lorsqu'il apparaît lors de la mise en balance que la publicité ne contrebalance pas un ou plusieurs motifs d'exception, l'autorité ne peut divulguer le document administratif. Il est tout aussi évident que la mise en balance doit se faire avec minutie. Si l'autorité divulgue par exemple un document sans avoir veillé au droit d'un tiers au respect de sa vie privée ou sans avoir organisé d'une manière adéquate la mise en balance, elle manque à son devoir de minutie, ce qui met en cause sa responsabilité.

Comme expliqué au commentaire de l'article 1^{er}, il faut faire une distinction entre les motifs d'exception qui valent pour toutes les autorités administratives et ceux qui ne sont en vertu de la présente loi d'application qu'aux autorités administratives fédérales. La première catégorie de motifs d'exception est visée aux §§ 1^{er} et 2 de l'article 6; la deuxième catégorie au § 3.

En plus, les motifs d'exception visés aux §§ 1^{er} et 2 ont un caractère obligatoire, tandis que ceux visés au § 3 sont facultatifs. Le caractère obligatoire de la première catégorie consiste en ce que l'autorité doit rejeter la demande si, après avoir mis en balance l'intérêt du motif d'exception et l'intérêt de la publicité, elle a constaté que la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt en cause. En ce qui concerne les motifs d'exception prévus au § 2, il faut remarquer qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette balance lorsqu'une loi spécifique instaure une obligation de secret. Dans ce cas, l'exception n'est donc pas relative, mais absolue. L'obligation de refuser la publicité lorsque celle-ci porte atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral ou d'autres autorités responsables fédérales, est relative dans ce sens qu'il devra toujours être apprécié si et dans quelle mesure une délibération a un caractère secret. En effet, on ne peut supposer secrète une délibération qui a fait l'objet d'une publicité (communication aux Chambres, conférence de presse et cetera). Il est aussi bien possible qu'un document déterminé ne puisse pas être rendu public à un moment déterminé, parce que cela porterait atteinte au caractère secret d'une délibération, tandis que ceci n'est plus le cas à un moment ultérieur, ce qui implique que l'objection à la publicité tombe. Il est donc nécessaire de procéder à une appréciation concrète. S'il est jugé que la

meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalst. Er moet dus een beoordeling *in concreto* gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd. De uitzonderingsgronden van § 3 beschermen minder fundamentele belangen dan deze van § 1 en § 2. Bijgevolg stelt de wet in deze gevallen geen verplichting in om de openbaarheid te weigeren, doch krijgt de federale administratieve overheid daartoe de mogelijkheid wanneer zij, steeds na afweging van de betrokken belangen, van oordeel is dat *in concreto* de openbaarmaking achterwege moet blijven.

De uitzonderingsgronden zijn geïnspireerd door de bestaande buitenlandse openbaarheidswetgevingen. De concrete betekenis ervan zal zich doorheen de praktijk en de jurisprudentie geleidelijk kristalliseren.

Voor de invulling van het begrip « persoonlijke levenssfeer » kan onder meer verwezen worden naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de mens. Er wordt voorzien dat openbaarmaking mogelijk is wanneer en voor zover de betrokkene daartoe vooraf schriftelijk toestemt.

Inzake de openbare orde en de veiligheid van de Staat kan bijvoorbeeld verwezen worden naar documenten waarin het beveiligingssysteem van openbare gebouwen wordt beschreven of die het beschermingsplan van een kerncentrale tegen eventuele terroristische aanslagen bevatten. Ook bepaalde bedrijfsgegevens, zoals fabricageprocessen, de aanwezigheid van chemische stoffen ... kunnen onder deze uitzonderingsgrond vallen, wanneer de openbaarmaking ervan in een concreet geval een effectieve bedreiging voor de openbare orde uitmaakt, bijvoorbeeld doordat het gevaar bestaat dat zij worden aangewend in het kader van een aanslag.

De bescherming van de federale internationale betrekkingen kan bijvoorbeeld vereisen dat geen gevolg wordt gegeven aan een aanvraag tot inzage in bepaalde instructies, door de Minister van Buitenlandse Zaken gericht tot een ambassadeur.

Omtrent de uitzonderingsgrond met betrekking tot de federale economische en financiële belangen kunnen uit de Nederlandse praktijk de volgende voorbeelden aangehaald worden : ramingen door de overheid van de kosten die met de bouw van gebouwen voor rijksdiensten gemoeid zullen zijn, behoren tijdens de aanbestedingsprocedure niet openbaar gemaakt te worden. Hetzelfde geldt met betrekking tot bepaalde gegevens waarover de aankoopcomités van de Staat beschikken. Openbaarmaking van de wijze en het tijdstip van invordering van belastingsschulden zou de kans vergroten dat belastingplichtigen zullen pogen het zo aan boord te leggen dat belastingsschulden niet, niet tijdig of slechts gedeeltelijk dan wel uitsluitend na het nemen van invorderingsmaatregelen zullen worden voldaan. Ook de openbaarmaking van bepaalde richtlijnen van de

délibération concernée est secrète, et que la publicité du document demandé porte atteinte à ce caractère secret, la publicité doit être refusée. Les motifs d'exception visés au § 3 protègent des intérêts moins fondamentaux que ceux visés aux §§ 1^{er} et 2. Par la suite, la loi ne prévoit pas l'obligation de refuser la publicité dans de pareils cas, mais en donne la possibilité à l'autorité administrative fédérale quand elle est d'avis que dans le cas concret, toujours après avoir effectué la balance des intérêts concernés, la publicité ne doit pas avoir lieu.

Les motifs d'exception sont inspirés par les législations étrangères existantes en matière de publicité. Leur signification concrète se cristallisera graduellement au travers de la pratique et de la jurisprudence.

Quant à l'interprétation de la notion de « vie privée », on peut rappeler la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est prévu que la publicité est possible dans le cas où et pour autant que l'intéressé y consente préalablement et par écrit.

Pour ce qui est de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat, il peut par exemple être renvoyé à des documents décrivant le système de sécurité de bâtiments officiels ou contenant le programme de protection d'une centrale nucléaire contre d'éventuels attentats terroristes. Certaines données industrielles, par exemple des processus de fabrication, la présence de substances chimiques ... peuvent également tomber sous ces motifs d'exception, lorsque leur publicité peut, dans un cas concret, constituer une menace effective pour l'ordre public, par exemple parce qu'il y a risque qu'elles puissent être utilisées dans le cadre d'un attentat.

La protection des relations internationales fédérales par exemple peut exiger de ne pas donner suite à une demande de consulter certaines instructions adressées par le Ministre des Affaires Etrangères à un ambassadeur.

En ce qui concerne le motif d'exception relatif aux intérêts économiques et financiers fédéraux, on peut citer les exemples suivants pris dans la pratique néerlandaise : il ne convient pas que les estimations par les pouvoirs publics des frais entraînés par la construction de bâtiments destinés aux services publics soient rendues publiques lors de la procédure d'adjudication. Ceci vaut également pour certaines données dont disposent les comités d'achat de l'Etat. La divulgation de la manière et de la date de recouvrement de dettes fiscales pourrait amener certains contribuables à tenter de faire en sorte que les dettes fiscales ne soient pas acquittées, ne soient acquittées que tardivement ou partiellement ou bien que ces dettes soient acquittées uniquement après la prise de mesures de recouvrement. La publicité de certaines directives du Ministre des Finances aux administra-

Minister van Financiën aan de fiscale administraties moet afgewogen worden tegenover de bescherming van de openbare financiële belangen.

De geheimhouding van ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld, kan zich opdringen met het oog op het behoud van de eerlijke mededinging. Een bestuursdocument, bijvoorbeeld een exploitatievergunning, dat aan derden zou toelaten inzicht te verkrijgen in fabricagegegevens die essentieel zijn voor de concurrentiepositie van de onderneming, wordt evenwel niet geheel aan de openbaarheid onttrokken. Slechts voor zover het belang van de geheimhouding van de door het commercieel of industrieel geheim beschermde gegevens primeert, wordt het document niet openbaar gemaakt.

De uitzonderingsgrond bepaald in § 1, 8° beoogt te vermijden dat personen ervan afzien strafbare feiten waarvan zij op de hoogte zijn mee te delen aan de overheid of aan overheidsinstellingen zoals bijvoorbeeld de B.B.I., omdat zij vrezen dat hun identiteit via de openbaarmaking van de briefwisseling bekend zou worden.

Artikel 6, § 2, 1° verplicht de federale of niet-federale administratieve overheid de openbaarmaking te weigeren van gegevens waarvoor een specifieke wet een geheimhoudingsverplichting instelt. Zo zal bijvoorbeeld op grond van artikel 15, c, van het Verdrag nr. 81 betreffende de arbeidsinspectie in de industrie en de handel, aangenomen op 11 juli 1957 door de Internationale Arbeidsorganisatie en goedgekeurd bij wet van 29 maart 1957, én op grond van artikel 12 van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie niet alleen de identiteit van de persoon die een klacht indient moeten geheim gehouden worden (zie artikel 6, § 1, 8° van voorliggend wetsontwerp), maar ook het enkel feit dat een onderzoek werd ingesteld ingevolge een klacht of een aangifte.

Op te merken valt dat een specifieke wet evenzeer méér openbaarheid kan toestaan dan degene die verleend wordt op basis van onderhavige wet.

Om te vermijden dat de politieke discussie wordt lamgelegd, kan het noodzakelijk zijn het geheim karakter van beraadslagingen in de schoot van de Regering, ministeriële comités, bestuursorganen van openbare instellingen enz. te beschermen. Artikel 6, § 2, 2° bepaalt bijgevolg dat een document niet mag worden openbaar gemaakt wanneer dat afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht (het beheerscomité van het RIZIV bijvoorbeeld) of van de beraadslagingen waarbij een federale overheid betrokken is (het Overlegcomité bijvoorbeeld).

Het woord « beraadslagingen » moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging, blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie

tions fiscales doit être mise en balance avec la protection des intérêts financiers publics.

Le maintien du caractère confidentiel des informations d'entreprise et de fabrication peut s'imposer dans un souci de ne pas compromettre la concurrence loyale. Un document administratif, par exemple un permis d'exploitation, qui permettrait à des tiers de prendre connaissance d'éléments relatifs au processus de fabrication, qui déterminent la position de concurrence de l'entreprise, n'est toutefois pas entièrement soustrait à la règle de la publicité. Ce n'est que dans la mesure où l'intérêt de la discrétion des données tombant sous le secret commercial ou industriel prime, que le document n'est pas soumis à la publicité.

Le but du motif d'exception sous § 1, 8°, est d'éviter que des personnes renoncent à communiquer aux autorités ou à des institutions publiques, comme l'I.S.I., des faits punissables dont elles sont au courant, parce que la publicité de la correspondance permettrait de connaître leur identité.

L'article 6, § 2, 1° oblige l'autorité administrative fédérale ou non-fédérale de refuser la publicité d'informations qui doivent être tenues secrètes en vertu d'une loi spécifique. Ainsi p.e., en vertu de l'article 15, c de la Convention n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, adoptée par l'Organisation Internationale du Travail le 11 juillet 1957 et approuvée par la loi du 29 mars 1957, et en vertu de l'article 12 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, non seulement l'identité de la personne qui a porté une plainte devra être tenue secrète (voir l'article 6, § 1, 8° du présent projet de loi), mais aussi le seul fait que, suite à une plainte ou une dénonciation, il a été procédé à une enquête.

Il y a lieu de noter qu'une loi particulière peut autoriser davantage de publicité que la présente loi.

En vue d'éviter que la discussion politique ne soit paralysée, il peut être nécessaire de protéger le caractère secret des délibérations au sein du Gouvernement, des comités ministériels, des organes de gestion d'établissements publics et cetera. Par la suite, l'article 6, § 2, 2° dispose qu'un document ne peut pas être rendu public si cela porterait atteinte au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral (le comité de gestion de l'INAMI par exemple) ou des délibérations auxquelles une autorité fédérale est associée (le Comité de concertation par exemple).

Le mot « délibérations » doit être compris dans un sens immatériel. En d'autres termes, un document ou une partie d'un document est soustrait à la publicité s'il apparaît, après la mise en balance, que sa lecture rend reconnaissable le contenu de la discus-

tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof.

De uitzonderingsgronden bepaald in artikel 6 § 3 zijn zoals gezegd van een andere aard dan deze bepaald in § 1 en § 2. Zij zijn facultatief en gelden enkel voor de federale administratieve overheden. Zij zijn erop gericht te vermijden dat misverstanden ontstaan over de draagwijdte van een document (1°), te beletten dat een parallel « geheim » circuit ontstaat van informele, vertrouwelijk meegedeelde (doch dikwijls nuttige adviezen), omdat de adviesgevers niet willen dat hun identiteit of hun mening openbaar bekend wordt (2°), of te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt (3° en 4°).

Wat betreft de uitzonderingsgrond bepaald in § 3, 2° geldt de bescherming enkel ten aanzien van de persoonlijke meningen, niet de feitelijke gegevens die in de adviezen of meningen vervat zijn.

De uitzonderingsgrond vervat in § 3, 4° belet geenszins dat de overheid de verzoeker vraagt zijn aanvraag te verduidelijken.

Artikel 6, § 4 bepaalt dat een document, waarvan slechts gedeelten onder een uitzonderingsgrond vallen, wordt openbaar gemaakt na het onleesbaar maken van die gedeelten.

Artikel 6, § 5 bepaalt de termijn binnen dewelke een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten door de federale administratieve overheid moet worden behandeld en legt de modaliteiten van een afwijzing vast.

Een weigering is alleen mogelijk op grond van één of meerdere van de uitzonderingsgronden die vervat zijn in § 1, § 2 of § 3 van artikel 6.

De weigering moet binnen de 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. De redenen van het uitstel moeten echter binnen de dertig dagen na de aanvraag worden meegedeeld.

Uiteraard moet ook de weigering worden gemotiveerd.

De kennisgeving van de beslissing moet op grond van artikel 2, 4° van de ontworpen wet vermelden hoe beroep kan worden aangetekend.

Indien binnen de gestelde termijn niet is meegedeeld of de aanvraag wordt toegestaan dan wel afgewezen, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.

Art. 7

Het gebeurt dat verkeerde informatie wordt ingeschreven door de overheden. Om dat te verhelpen, is het nuttig te bepalen dat de verzoeker het recht heeft een wijziging van die gegevens te vragen.

Het door dit artikel ingevoerde recht op verbetering of bijsturing is zowel van belang voor de bestuursde als voor het bestuur. Onjuiste of onvolledige

sion tenue lors d'une délibération, alors qu'il s'agissait d'une discussion confidentielle.

Les motifs d'exception prévus au § 3 de l'article 6 sont, comme cela a été dit, d'une autre nature que ceux sous les §§ 1^{er} et 2. Ils sont facultatifs et ne valent que pour les autorités administratives fédérales. Leur objectif est d'éviter des malentendus au sujet de la portée d'un document (1°), d'éviter la création d'un circuit « secret » parallèle d'avis informels, communiqués de manière confidentielle, (qui sont souvent utiles), parce que celui qui les donne, ne veut pas que son identité ou son opinion devienne publique (2°), ou d'éviter que la publicité devienne inopérante (3° et 4°).

Pour ce qui est du motif d'exception prévu au § 3, 2°, la protection ne vaut qu'à l'égard d'opinions personnelles, et pas à l'égard de données de faits reprises dans les avis ou opinions.

Le motif d'exception prévu au § 3, 4° n'empêche nullement l'autorité d'inviter le demandeur à préciser sa demande.

L'article 6, § 4 dispose qu'un document, dont seulement certains passages tombent sous un motif d'exception, soit rendu public après que les passages concernés ont été rendus illisibles.

L'article 6, § 5 détermine le délai dans lequel une demande de publicité de documents administratifs doit être traitée par l'autorité administrative fédérale et fixe les modalités du refus.

Le refus n'est pas possible que sur la base d'un ou de plusieurs des motifs d'exception prévus aux §§ 1, 2 ou 3 de l'article 6.

Le refus doit être communiqué au demandeur dans les trente jours. 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 prolonger de quinze jours au maximum. Néanmoins, les motifs de cet ajournement doivent être communiqués dans les trente jours de la demande.

Il va de soi que le refus doit également être motivé.

En vertu de l'article 2, 4° de la présente loi en projet, la notification de la décision doit mentionner la manière d'introduire un recours.

Dans le cas où il n'a pas été répondu à la demande dans le délai prévu, celle-ci est réputé avoir été rejetée.

Art. 7

Il arrive que des informations inexactes soit inscrites par les autorités. Pour remédier à cette situation, il est utile de prévoir que le demandeur a le droit de demander que ces données soient modifiées.

Le droit de correction ou de rectification introduit par cet article est important pour l'administré et pour l'administration. Certaines données inexactes

gegevens kunnen op die manier worden rechtgezet of aangevuld, waardoor de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de informatie voor de informatieverwerkende instanties toeneemt.

Mits overlegging van afdoende bewijsstukken kunnen bepaalde hiaten worden opgevuld, onnauwkeurigheden of vergissingen worden rechtgezet. Het is wel de betrokkene zelf die moet bewijzen dat er in de gegevens fouten staan of dat het dossier onvolledig is. Hij kan dus ontbrekende maar bestaande stukken doen bijvoegen zonder evenwel bijkomend onderzoek te kunnen eisen.

Wanneer de overheid niet bevoegd is om de verbeteringen door te voeren, geldt ook hier de verplichting de aanvrager door te verwijzen naar de bevoegde overheid.

Uiteraard doet dit artikel geen afbreuk aan de bestaande specifieke procedures, zoals bijvoorbeeld inzake de verbetering van de akten van de burgerlijke stand.

Art. 8

Naar het model van de Franse wet op de openbaarheid van bestuur, bepaalt dit artikel dat de verzoeker die moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te bekomen, aan een daartoe opgerichte commissie, de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, kan vragen een advies uit te brengen. Hij kan dit advies vragen wanneer de aanvraag bedoeld in artikel 5 (inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument) of in artikel 7 (verbetering van persoonlijke gegevens) wordt afgewezen of wanneer hij op een andere wijze moeilijkheden ondervindt bij de toepassing van deze wet.

Wanneer de verzoeker bij de Raad van State beroep instelt tegen een beslissing waarbij de federale administratieve overheid de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument weigert, wat hij kan doen overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is de adviesaanvraag verplicht.

Ook een federale administratieve overheid kan de Commissie om advies vragen.

Doorheen haar adviezen zal de Commissie bijdragen tot de ontwikkeling van een eenvormige interpretatie van deze wet.

De samenstelling en de werking van de Commissie zullen worden bepaald bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit. Zij zal in elk geval een volksvertegenwoordiger en een senator onder haar leden tellen.

Art. 9

Openbaarheid van bestuur doet een aantal problemen rijzen op het vlak van het auteursrecht, in die

ou incomplètes peuvent de cette manière être corrigées ou complétées, ce qui augmente leur utilité et leur fiabilité pour les instances traitant l'information.

Il est possible de combler certaines lacunes et de rectifier certaines imprécisions ou erreurs en produisant des documents faisant office de preuves. Il incombe cependant à l'intéressé de prouver qu'il y a des erreurs dans les données ou que le dossier est incomplet. Il peut donc faire ajouter des documents manquants mais existants, sans pour autant pouvoir exiger un examen supplémentaire.

Lorsque l'autorité n'est pas compétente pour réaliser les corrections, elle est également tenue de renvoyer le demandeur à l'autorité compétente.

Il va de soi que le présent article ne porte pas préjudice aux procédures spécifiques existantes, comme par exemple en matière de correction des actes de l'état civil.

Art. 8

Selon le modèle de la loi française sur la publicité de l'administration, le présent article dispose que le demandeur qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication ou la correction d'un document administratif, peut demander à une Commission créée à cette fin, la Commission d'accès aux documents administratifs, d'émettre un avis. Il peut demander cet avis si la demande visée à l'article 5 (consultation sur place, explication ou communication sous forme de copie d'un document administratif) ou à l'article 7 (correction de données personnelles) est rejetée ou s'il rencontre d'autres sortes de difficultés relatives à l'application de la présente loi.

Si le demandeur introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision par laquelle une autorité administrative fédérale refuse la consultation ou la correction d'un document administratif, ce qu'il peut faire en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis est obligatoire.

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

Par ses avis, la Commission contribuera au développement d'une interprétation uniforme de la présente loi.

La composition et le fonctionnement de la Commission seront déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Elle comptera en tout cas un député et un sénateur parmi ses membres.

Art. 9

La publicité de l'administration pose un certain nombre de problèmes sur le plan du droit d'auteur au

gevallen waarin het auteursrecht ten aanzien van een document dat aan openbaarheid is onderworpen, berust bij een privé-persoon.

Een voorbeeld hiervan is een wetenschappelijk rapport of een advies dat door een wetenschappelijke instelling of een onderzoeksbureau op vraag van de overheid werd opgesteld en waarvan het auteursrecht niet aan de overheid werd afgestaan. In zo een geval zou het geschrift in principe slechts verveelvoudigd kunnen worden met toestemming van de maker. Dit zou inhouden dat de overheid steeds de toestemming van de maker nodig heeft vooraleer zij aan de openbaarheidsverplichting kan voldoen.

Vanzelfsprekend is er geen probleem wanneer het auteursrecht bij de overheid berust.

De auteursrechtelijke implicaties van de openbaarheid dienen geregeld te worden op basis van een afweging van het publiek belang dat met de verspreiding van bestuursdocumenten gemoeid is en het exclusieve recht op openbaarmaking en vermenigvuldiging in hoofde van de auteursrechthebbende.

Men kan moeilijk aanvaarden dat de maker van een advies of rapport dat als bestuursdocument aan de openbaarheid is onderworpen steeds zijn toestemming zou moeten geven vooraleer de overheid aan haar openbaarheidsverplichting kan voldoen; de beslissing over het al dan niet gelden van de openbaarheid zou met andere woorden bij een privé-persoon berusten. Het auteursrecht mag niet in de weg staan van de verwezenlijking van de openbaarheid van bestuur. Dit houdt dan ook in dat de openbaarheid een beperking aanbrengt op het auteursrecht, evenwel zonder dat daarbij volledig afbreuk wordt gedaan aan het auteursrecht.

Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de passieve en actieve openbaarheid. Wanneer de overheid het advies of het rapport, dat in haar opdracht werd gemaakt, openbaar wil maken, beschikt zij over de nodige tijd en mogelijkheden om met de maker de nodige regelingen te treffen voor die openbaarmaking. Indien de overheid verkoos dat het auteursrecht bij de maker bleef berusten, dient zij de logische gevolgtrekking daaruit te aanvaarden dat zij niet zelf en eigenmachtig het werk kan exploiteren.

Voor de particulier evenwel die aan de overheid een aanvraag tot mededeling van dergelijk advies of rapport richt, is het auteursrecht een onverwachte en ongewenste hinderpaal bij de uitoefening van zijn recht op informatie. Het zou de particulier bevreemdend overkomen wanneer hij van de overheid zou moeten vernemen dat op zijn aanvraag - die hij binnen een bepaalde termijn wenst ingewilligd te zien - voorlopig niet kan worden ingegaan omdat er met de maker geen regeling tot stand is gekomen voor de auteursrechtelijke problemen.

Het zou onredelijk zijn de passieve openbaarheid te onderwerpen aan de wil van de maker van het document. Vandaar dat aanvaard dient te worden dat de inzage ter plaatse of het verstrekken van uitleg niet als een inbreuk op het auteursrecht mo-

cas où le droit d'auteur d'un document assujéti à la publicité est en possession d'une personne privée.

Citons l'exemple d'un rapport scientifique ou d'un avis établi par une institution scientifique ou un bureau d'études à la demande des pouvoirs publics et dont le droit d'auteur n'a pas été cédé aux pouvoirs publics. Dans un tel cas, le document ne pourrait en principe être reproduit qu'avec la permission de l'auteur. Cela impliquerait que pour remplir son obligation de publicité, l'autorité devrait toujours avoir l'autorisation de l'auteur.

Il n'y a évidemment aucun problème lorsque le droit d'auteur est en possession de l'autorité.

Les implications en matière de droits d'auteur de la publicité doivent être réglées en mettant en balance l'intérêt public concerné par la diffusion de documents administratifs et le droit exclusif à la publication et à la reproduction dans le chef de la personne qui détient les droits d'auteur.

Il serait difficilement acceptable que l'auteur d'un avis ou d'un rapport assujéti à la publicité en tant que document administratif soit tenu de donner son autorisation avant que l'autorité ne puisse remplir son obligation de publicité; la décision quant à savoir si la publicité est valable ou non, reposerait en d'autres termes dans les mains d'une personne privée. Le droit d'auteur ne peut entraver la réalisation de la publicité de l'administration. Cela implique dès lors que la publicité apporte une limitation au droit d'auteur, mais n'y porte pas totalement atteinte.

Il y a lieu d'établir à cet égard une distinction entre la publicité active et passive. Lorsque l'autorité veut rendre public l'avis ou le rapport qui a été élaboré pour son compte, elle dispose du temps et des possibilités nécessaires pour se mettre d'accord avec l'auteur en vue de la publication. Si l'autorité a préféré laisser le droit d'auteur entre les mains de l'auteur, elle doit en accepter la conséquence logique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas habilitée à exploiter l'oeuvre de son propre chef.

Si, en revanche, la demande de communication d'un tel avis ou rapport est adressée à l'autorité par un particulier, le droit d'auteur constitue une entrave inattendue et indésirable à l'exercice de son droit à l'information. Du point de vue du particulier, il serait surprenant de devoir apprendre de l'autorité qu'il ne peut provisoirement être donné suite à sa demande - qu'il souhaite voir satisfaite dans un délai bien déterminé - parce qu'aucun arrangement n'a été pris avec l'auteur en ce qui concerne les problèmes de droit d'auteur.

Il serait déraisonnable d'assujettir la publicité passive à la volonté de l'auteur du document. Dès lors, il faut accepter que la consultation sur place ou la fourniture d'explications ne doivent pas être considérées comme une atteinte au droit d'auteur.

gen worden beschouwd. De toestemming van de maker is derhalve enkel vereist voor het verlenen van een afschrift. Voor het overige wordt zowel inzake actieve als passieve openbaarheid het auteursrecht gevrijwaard. De maker behoudt het uitsluitend recht op zijn werken. De aanvrager kan derhalve niet het bestuursdocument waarvan hij een afschrift verkreeg zelf verder verveelvuldigen zonder toestemming van de maker. Bovendien wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het werk zodanig dat niet kan worden verondersteld dat de overheid de maker is van het werk en desgevallend het auteursrecht uitoefent.

Art. 10

Openbaarheid van bestuur doet onvermijdelijk de vraag rijzen naar het recht van inzage en mededeling van in archieven neergelegde documenten. Indien in principe alle bestuursdocumenten openbaar zijn, moet vermeden worden dat de toepassing van deze wet belemmerd wordt door de archiefwetgeving.

Het zou niet logisch zijn documenten die openbaar zijn zolang zij bij de federale administratieve overheid berusten door neerlegging in een archief, aan de openbaarheid te onttrekken. Vandaar dat bestuursdocumenten, al zijn zij in een archief neergelegd, openbaar blijven, tenzij een in artikel 6 van deze wet vervatte uitzonderingsgrond van toepassing is. Vanzelfsprekend wijzigt deze wet niets ten aanzien van het statuut van documenten die vóór hun neerlegging in een archief geen bestuursdocument waren.

Het blijft de federale administratieve overheid die de documenten waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd bij het archief heeft gedeponneerd, die beslist over het al dan niet gevolg geven aan de aanvraag. Zij past daarbij de regels toe die bepaald zijn in deze wet.

De beheerder van het archief zal aanvragen die tot hem worden gericht overmaken aan de bevoegde overheid en zal zijn medewerking verlenen aan de uitvoering van de beslissingen van de federale administratieve overheden tot inwilliging van een aanvraag om openbaarmaking.

Na het verstrijken van de termijn die is gesteld voor de geheimhouding van het archief, gelden geen beperkingen meer op de openbaarheid.

Dit artikel wijzigt uiteraard niets aan de regels die bepalen of, wanneer en hoe een administratief document in een bepaald archief moet worden neergelegd.

Om tegemoet te komen aan de specifieke functie van het Algemeen Rijksarchief en het Rijksarchief in de Provinciën, wordt evenwel bepaald dat deze wet niet op hen van toepassing is. Openbaarmaking van de documenten die bij deze Archiven berusten zal dus blijven gebeuren volgens de specifieke regels die aldaar gelden.

L'autorisation de l'auteur est donc seulement requise pour la mise à disposition d'une copie. Pour le surplus, le droit d'auteur est sauvegardé sur le plan de la publicité tant active que passive. L'auteur conserve le droit exclusif sur ses oeuvres. Le demandeur ne peut donc reproduire lui-même le document administratif dont il recevait une copie sans l'autorisation de l'auteur. En outre, l'autorité administrative attire l'attention sur le caractère protégé par le droit d'auteur de l'oeuvre de sorte qu'il ne puisse être supposé que l'autorité est l'auteur du travail et exerce le cas échéant le droit d'auteur.

Art. 10

La publicité de l'administration soulève inévitablement des questions relatives au droit de regard et de communication des documents déposés aux archives. Si, en principe, tous les documents administratifs sont publics, il faut éviter que l'application de la présente loi ne soit entravée par la législation sur les archives.

Il serait illogique de soustraire à la publicité par leur dépôt aux archives, les documents qui, aussi longtemps que l'autorité administrative fédérale en était dépositaire, étaient publics. C'est la raison pour laquelle les documents administratifs, bien qu'ils soient déposés aux archives, restent publics, à moins qu'un motif d'exception repris dans l'article 6 de la présente loi ne soit d'application. Il est évident que la présente loi ne modifie en rien le statut des documents qui n'étaient pas des documents administratifs avant leur dépôt aux archives.

C'est toujours l'autorité administrative fédérale qui a déposé aux archives les documents dont la publication est demandée, qui décide s'il peut être accédé à cette demande. A cette occasion, elle applique les règles qui sont fixées par la présente loi.

L'administrateur d'archives transmettra aux autorités compétentes les demandes qui lui sont adressées et coopérera à l'exécution des décisions des autorités administratives fédérales qui font droit à une demande de publication.

Après l'expiration d'un délai prévu en matière du secret de ces archives, la publicité n'est plus assujettie à des contraintes.

Il va de soi que le présent article ne modifie en rien les règles qui disposent si, quand et comment un document administratif doit être déposé dans des archives déterminées.

Pour tenir compte de la fonction spécifique des Archives générales du Royaume et des Archives de l'Etat dans les Provinces, il est toutefois prévu que les dispositions de la présente loi ne leur sont pas applicables. La publicité des documents qui s'y trouvent se fera donc toujours selon les règles spécifiques qui valent pour ces Archives.

Art. 11

Het is de bedoeling dat onderhavige wet ten aanzien van de federale administratieve overheden geldt als minimum op het vlak van de openbaarheid van bestuur. Afgezien van het geval waarin een specifieke wet een geheimhoudingsverplichting oplegt, fungeert zij als aanvulling bij eventuele vroegere, minder vergaande openbaarheidsregelingen. Uiteraard doet zij geen afbreuk aan regelingen die méér openbaarheid toestaan.

Art. 12

De datum van de inwerkingtreding van de wet wordt door de Koning bepaald. Het is niet realistisch te verwachten dat deze wet vanaf zijn publikatie in het *Belgisch Staatsblad* daadwerkelijk in werking kan treden. De overheden moeten in de mogelijkheid gesteld worden de nodige voorbereidingen te treffen om het openbaarheidsrecht te organiseren. In alle geval zal de wet ten laatste zes maand na haar publikatie in het *Belgisch Staatsblad* in werking treden.

Dit is, Dames en Heren, de draagwijdte van het wetsontwerp dat de regering de eer heeft aan uw beraadslagingen voor te leggen.

*De Minister van Binnenlandse Zaken
en Ambtenarenzaken,*

L. TOBBACK

Art. 11

Le but de la présente loi est d'imposer aux autorités administratives fédérales des règles minimum en matière de publicité de l'administration. Sauf le cas où une loi spécifique prévoit une obligation de secret, elle complète des réglementations plus anciennes et qui offrent moins de publicité. Il va de soi qu'elle ne porte pas préjudice aux réglementations qui accordent plus de publicité.

Art. 12

La date d'entrée en vigueur de la loi est fixée par le Roi. Il n'est pas réaliste d'espérer que la présente loi puisse effectivement entrer en vigueur dès sa publication au *Moniteur Belge*. Il faut laisser aux autorités la possibilité de prendre des mesures préparatoires en vue d'organiser le droit à la publicité. En tout cas, la loi devra entrer en vigueur au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur Belge*.

Telle est, Mesdames, Messieurs, la teneur du projet de loi que le Gouvernement a l'honneur de soumettre à vos délibérations.

*Le Ministre de l'Intérieur
et de la Fonction publique,*

L. TOBBACK

VOORONTWERP VAN WET
voorgelegd aan het advies van de Raad van State

Voorontwerp van wet betreffende de openbaarheid
van bestuur in de federale besturen

BOUDEWIJN, KONING DER BELGEN,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.

Op voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

§ 1. Deze wet is van toepassing op de federale administratieve overheden.

Zij is bovendien van toepassing op alle administratieve overheden in de mate dat zij de raadpleging of de mededeling van documenten en inlichtingen verbiedt of onderwerpt aan bijzondere voorwaarden, op gronden die behoren tot de bevoegdheden van de federale overheid.

§ 2. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° administratieve overheden : de administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

2° bestuursdocument : alle informatie, in welke vorm ook, waarover de in § 1 bepaalde overheden beschikken;

3° nominatief document : bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan de ruchtbaarmaking hem nadeel kan berokkenen.

HOOFDSTUK II

Actieve openbaarheid

Art. 2

Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de administratieve overheden :

1° bepaalt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de administratieve overheden die ertoe gehouden zijn

AVANT-PROJET DE LOI
soumis à l'avis du Conseil d'Etat

Avant-projet de loi relatif à la publicité de
l'administration dans les administrations fédérales

BAUDOUIN, ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique est chargé de présenter en Notre Nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I^{er}

Dispositions générales

Article 1^{er}

§ 1. La présente loi s'applique aux autorités administratives fédérales.

Elle s'applique en outre à toutes les autorités administratives dans la mesure où elle interdit ou soumet à des conditions particulières la consultation et la communication de documents et d'informations, pour des motifs relevant des compétences de l'autorité fédérale.

§ 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° autorités administratives : les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont les autorités visées au § 1^{er} disposent;

3° document nominatif : document administratif portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou incluant la description d'un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice.

CHAPITRE II

Publicité active

Art. 2

Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives :

1° le Roi désigne, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les autorités administratives tenues d'attribuer

een gespecialiseerde instantie te belasten met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid;

2° publiceert elke administratieve overheid een document met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt;

3° vermeldt elke briefwisseling uitgaande van een administratieve overheid de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier;

4° vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen.

Art. 3

De vergoedingen die eventueel worden aangerekend voor het ter beschikking stellen van informatie mogen de kostprijs niet overtreffen.

HOOFDSTUK III

Passieve openbaarheid

Art. 4

Eenieder heeft, volgens de voorwaarden bepaald in dit hoofdstuk, het recht om elk bestuursdocument kosteloos ter plaatse in te zien, hierover uitleg te ontvangen en ervan een afschrift te bekomen, met uitzondering van nominatieve documenten, die enkel ter inzage zijn van de personen die er een wettig belang bij hebben.

Voor het afleveren van een afschrift kan een vergoeding worden aangerekend, waarvan het bedrag door de Koning wordt bepaald.

Art. 5

De inzage of mededeling van bestuursdocumenten gebeurt op aanvraag. De aanvraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en wordt schriftelijk gericht aan de administratieve overheid.

De administratieve overheid waaraan verkeerdelijk een verzoek om inzage of afschrift is gedaan, deelt aan de verzoeker onverwijld de benaming en het adres van de bevoegde overheid mede.

De administratieve overheid houdt een register bij van de schriftelijke aanvragen, volgens datum van ontvangst.

De administratieve overheid die een aanvraag afwijst, deelt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst ervan, de redenen van de afwijzing mee. Bij ontstentenis wordt het stilzwijgen van de administratieve overheid met weigering gelijkgesteld.

à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information;

2° chaque autorité administrative publie et tient à disposition de toute personne qui le demande, un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement;

3° toute correspondance émanant d'une autorité administrative indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier;

4° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter.

Art. 3

Les rétributions éventuellement réclamées pour la délivrance des informations ne peuvent excéder le prix coûtant.

CHAPITRE III

Publicité passive

Art. 4

Dans les conditions visées au présent chapitre, chacun a le droit de consulter sans frais et sur place tout document administratif, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir copie, à l'exception de documents nominatifs, lesquels ne peuvent être consultés que par les personnes qui y ont un intérêt légitime.

Une rétribution, dont le montant est fixé par le Roi, peut être réclamée pour la délivrance d'une copie.

Art. 5

La consultation ou la communication de documents administratifs est faite sur demande, indiquant clairement la matière concernée, adressée par écrit à l'autorité administrative.

L'autorité administrative à laquelle une demande de consultation ou de communication est adressée par erreur communique sans délai au demandeur le nom et l'adresse de l'administration compétente.

L'autorité administrative consigne les demandes écrites dans un registre, classées par date de réception.

L'autorité administrative qui rejette la demande, en communique les motifs dans les trente jours de sa réception. A défaut, le silence de l'autorité administrative est assimilé à un refus.

Art. 6

§ 1. De administratieve overheid wijst de aanvraag af in de mate dat de inzage of de raadpleging van een document of van een inlichting :

1° de bescherming van de veiligheid van de bevolking of de vrijwaring van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurd schaad;

2° de internationale betrekkingen van België schaad;

3° de openbare orde, de veiligheid van de Staat of de landsverdediging in het gedrang brengt;

4° de opsporing of de vervolging van strafbare feiten schaad;

5° afbreuk doet aan de openbare economische en financiële belangen;

6° afbreuk doet aan het commercieel of industrieel geheim;

7° toelaat de identiteit te kennen van personen die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid meedeelden met het oog op de aangifte van strafbare of strafbaar geachte feiten;

8° het privé-leven van een persoon betreft, tenzij en voor zover deze schriftelijk heeft ingestemd met de inzage of de mededeling van de betreffende documenten of inlichtingen;

9° verboden is door een bijzondere wet.

§ 2. De administratieve overheden mogen de aanvraag verwerpen in de mate dat deze :

1° de inzage of de mededeling betreft van documenten of van inlichtingen die de aanvrager kunnen misleiden omwille van het onvolledig of onvoltooid karakter ervan;

2° de inzage of de mededeling betreft van adviezen of meningen vertrouwelijk aan de administratieve overheid meegedeeld zonder dat ze vereist zijn door de wet;

3° de inhoud van een ministeriële beraadslaging betreft;

4° kennelijk onredelijk is;

5° te algemeen geformuleerd is.

Art. 7

Wanneer een persoon erop wijst dat een document onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen, is de administratieve overheid op aanvraag van de betrokkene ertoe gehouden de nodige verbeteringen aan te brengen. Indien de administratieve overheid niet bevoegd is voor de inschrijving van deze gegevens, deelt zij aan de betrokkene de benaming en het adres van de bevoegde administratieve overheid mee.

Art. 8

Bij verwerping van de aanvragen bedoeld in de artikelen 5 of 7, kan de verzoeker beroep instellen bij de Koning.

Van de beslissing van de Koning wordt aan de verzoeker kennis gegeven binnen zestig dagen na ontvangst van het beroep. De beslissing is met redenen omkleed.

Tegen de beslissing van de Koning kan beroep worden ingesteld overeenkomstig de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Art. 6

§ 1^{er}. L'autorité administrative rejette la demande dans la mesure où la consultation ou la communication d'un document ou d'une information :

1° lèse la sécurité de la population ou la sauvegarde des libertés et des droits fondamentaux des administrés;

2° lèse les relations internationales de la Belgique;

3° porte atteinte à l'ordre public, à la sûreté de l'Etat ou à la défense nationale;

4° nuit à la recherche ou à la poursuite de faits punissables;

5° lèse les intérêts économiques et financiers publics;

6° porte atteinte au secret en matière commerciale ou industrielle;

7° permet de connaître l'identité de personnes qui ont communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel en vue de la dénonciation de faits punissables ou supposés tels;

8° concerne la vie privée d'une personne, à moins que et dans la mesure où celle-ci a autorisé par écrit la consultation ou la communication desdits documents ou informations;

9° est interdit par une loi particulière.

§ 2. Les autorités administratives peuvent rejeter la demande dans la mesure où :

1° elle concerne la consultation ou la communication de documents ou d'informations susceptible d'induire le demandeur en erreur en raison de leur caractère incomplet ou inachevé;

2° elle concerne la consultation ou la communication d'avis et d'opinions communiqués à l'autorité à titre confidentiel sans être requis par la loi;

3° elle concerne le contenu d'une délibération ministérielle;

4° elle est manifestement abusive;

5° elle est formulée d'une manière trop générale.

Art. 7

Lorsqu'une personne signale qu'un document contient des données incorrectes ou incomplètes qui la concernent, l'autorité administrative est tenue, sur demande de l'intéressé, d'apporter les corrections qui s'imposent. Si l'autorité administrative n'est pas compétente pour inscrire ces données, elle indique à l'intéressé le nom et l'adresse de l'autorité administrative compétente.

Art. 8

En cas de rejet des demandes visées aux articles 5 ou 7, le demandeur peut introduire un recours devant le Roi.

La décision du Roi est portée à la connaissance du demandeur endéans les soixante jours après réception du recours. La décision est motivée.

Un recours contre la décision du Roi peut être introduit conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Art. 9

Deze wet is van toepassing onverminderd de wet van 22 maart 1886 houdende auteursrecht. Voor de openbaarmaking, in toepassing van Hoofdstuk III van deze wet, van een auteursrechtelijk beschermd bestuursdocument, is de toestemming van de maker evenwel niet vereist.

Bij de mededeling van een bestuursdocument dat een auteursrechtelijk beschermd werk is, wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter ervan.

Art. 10

De bepalingen van deze wet zijn mede van toepassing op de bestuursdocumenten die in een archief worden bewaard en die afkomstig zijn van een administratieve overheid. De archiefbeheerder is ertoe gehouden zijn medewerking te verlenen aan de toepassing van deze wet.

De in artikel 6 bedoelde uitzonderingsgronden houden op van toepassing te zijn na het verstrijken van de termijn welke voor de geheimhouding van het betrokken archief is bepaald.

Art. 11

Deze wet treedt in werking op de datum die de Koning bepaalt en ten laatste zes maand na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

CHAPITRE IV

Dispositions finales

Art. 9

La présente loi est applicable sans préjudice de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur. Pour la publication, en application du chapitre III de la présente loi, d'un document administratif protégé par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur n'est cependant pas requise.

Lors de chaque communication d'une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorité administrative attire l'attention sur le caractère protégé de l'œuvre.

Art. 10

Les dispositions de la présente loi sont également applicables à tous les documents administratifs conservés aux archives et qui proviennent d'une autorité administrative. L'administrateur des archives est tenu d'apporter sa collaboration à l'application de la présente loi.

Les motifs d'exception visés à l'article 6 ne sont plus d'application après l'expiration du délai fixé pour le secret des archives concernées.

Art. 11

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur belge*.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 december 1992 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet « betreffende de openbaarheid van bestuur in de federale besturen », heeft op 18 februari 1993 het volgend advies gegeven :

I. — ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Samen met het ontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur in de federale ⁽¹⁾ besturen dat voor advies is voorgelegd, is aan de Raad van State ter informatie mededeling gedaan van een voorstel van de Regering tot invoeging van een artikel 24ter in de Grondwet, luidend als volgt :

« Eenieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en voorwaarden bepaald, naar gelang het geval, door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 26bis » ⁽²⁾.

Dat regeringsvoorstel tot invoeging van een artikel 24ter in de Grondwet, waarop het thans voorliggend ontwerp van wet aansluit, doet ervan blijken dat het tot de bedoeling behoort het recht op openbaarheid van bestuur als een grondrecht te doen erkennen.

Aan het federaal niveau, het gemeenschapsniveau en het regionaal niveau wordt de mogelijkheid geboden om te voorzien in uitzonderingen op het uitoefenen van het recht op openbaarheid. Een regeling van die aard kan uiteraard niet voorbijgaan aan het nuttig effect dat met de inschrijving van het recht in de Grondwet wordt beoogd.

De Raad van State mag ervan uitgaan dat het voorgestelde artikel 24ter, Grondwet zal zijn bij de totstandkoming van het voor advies voorliggend ontwerp van wet. Zonder dat hij zich uitspreekt over het voorstel tot herziening van de Grondwet zelf ⁽³⁾, includeert het onderzoek van het ontwerp van wet bijgevolg dat de Raad van State dit ontwerp toetst aan de betrokken grondwetsbepaling.

Over de beoogde directe werking en de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 24ter van de Grondwet alsook over de gevolgen ervan wordt verder in dit advies onder de inwerkingtredingsbepaling van dit ontwerp (artikel 11) uitgeweid.

2. Het voorgestelde artikel 24ter van de Grondwet verleent aan eenieder het recht om « elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen ». Het ont-

⁽¹⁾ De term « federaal » is blijkbaar ontleend aan het voorstel van herziening van artikel 1 van de Grondwet. Volgens dat voorstel zou artikel 1, eerste lid, van de Grondwet in de toekomst luiden als volgt : « België is een federale staat, samengesteld uit gemeenschappen en gewesten » (Gedr. Stuk, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1992-1993, n° 722/1). In dit advies wordt voor een vlotte leesbaarheid die terminologie aangehouden, ervan uitgaande dat artikel 1 van de Grondwet bij de totstandkoming van deze wet in ontwerp in die zin zal gewijzigd zijn.

⁽²⁾ Gedr. Stuk, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1992-1993, n° 839/1.

⁽³⁾ Zie onder meer het advies L. 13.334/1/2 van 31 mei - 6 juni 1979, Gedr. St. Senaat, B.Z. 1979, n° 261/1, bijlage I, blz. 4; zie ook Gedr. St. Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 457/2, blz. 3 en 5.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique, le 14 décembre 1992 d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi « relatif à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales », a donné le 18 février 1993 l'avis suivant :

I. — OBSERVATIONS GENERALES

1. En même temps que le projet relatif à la publicité de l'administration dans les administrations fédérales ⁽¹⁾, soumis à son avis, le Conseil d'Etat a reçu communication, à titre d'information, d'une proposition du Gouvernement en vue de l'insertion d'un article 24ter dans la Constitution, formulée comme suit :

« Chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif, sauf dans les cas et conditions fixés, selon le cas, par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis » ⁽²⁾.

Cette proposition du Gouvernement en vue de l'insertion d'un article 24ter dans la Constitution, à laquelle le présent projet de loi fait suite, montre que l'intention est de faire reconnaître comme un droit fondamental le droit à la publicité de l'administration.

Tant au niveau fédéral qu'aux niveaux communautaire et régional, les autorités pourront prévoir des exceptions à l'exercice du droit à la publicité. Une réglementation de l'espèce ne pourra évidemment passer outre à l'effet utile qui est poursuivi par l'inscription de ce droit dans la Constitution.

Le Conseil d'Etat s'autorise à penser que l'article 24ter, proposé, aura été inscrit dans la Constitution au moment de l'adoption du projet de loi soumis à son avis. Sans se prononcer sur la proposition même de révision de la Constitution ⁽³⁾, l'examen du projet de loi implique, dès lors, que le Conseil d'Etat vérifiera la conformité de ce projet à la disposition précitée de la Constitution.

L'effet direct envisagé et l'entrée en vigueur de l'article 24ter, nouveau, de la Constitution, ainsi que leurs effets, seront abordés dans la suite du présent avis lorsque sera examinée la disposition fixant l'entrée en vigueur de la loi en projet (article 11).

2. L'article 24ter proposé de la Constitution accorde à chacun le droit « de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif ». Le projet de loi affine

⁽¹⁾ Le terme « fédérales » est manifestement emprunté à la proposition de révision de l'article 1^{er} de la Constitution. Aux termes de cette proposition, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution serait formulé à l'avenir comme suit : « La Belgique est un Etat fédéral qui se compose de communautés et de régions » (Doc. Chambre des Représentants, 1992-1993, n° 722/1). Le présent avis s'en tiendra à cette terminologie par souci d'une bonne lisibilité et partant de l'hypothèse qu'au moment où la présente loi en projet sera adoptée, l'article 1^{er} de la Constitution aura été modifié en ce sens.

⁽²⁾ Doc. Chambre des Représentants, 1992-1993, n° 839/1.

⁽³⁾ Voir notamment l'avis L. 13.334/1/2 des 31 mai - 6 juin 1979, in Doc. Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, annexe I, p. 4; voir également Doc. Sénat, S.E., 1991-1992, n° 457/2, pp. 3 et 5.

werp van wet verfijnt de in de grondwetsbepaling gehanteerde terminologie en maakt benevens van de inzage van bestuursdocumenten en het bekomen van een afschrift ervan, melding van het krijgen van uitleg omtrent een bestuursdocument. De laatstgenoemde vorm van openbaarheid wordt weliswaar niet uitdrukkelijk in het nieuwe artikel 24^{ter} van de Grondwet vermeld, doch behoort natuurlijk tot de openbare dienstverlening.

3. De terminologie van het ontwerp is, wat de omschrijving van de diverse vormen van openbaarheid van bestuursdocumenten betreft, niet steeds eenvormig. Zo wordt in bijvoorbeeld de artikelen 5 en 6, van de « mededeling van bestuursdocumenten » gewaagd, waarbij wordt bedoeld op het verlenen van een afschrift van een document. Het ware duidelijker om in die artikelen te spreken over een « mededeling in afschrift ». Ook de termen « uitleg » en « inlichtingen » worden door elkaar gebruikt (vergelijk bijvoorbeeld de artikelen 4 en 6 van het ontwerp).

In de tekstvoorstellen die de Raad van State in dit advies formuleert wordt van een meer uniforme terminologie uitgegaan.

II. — BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

De opmerkingen onder artikel 1 doen ervan blijken dat het ontwerp zich niet uitsluitend richt tot de federale besturen. Het is derhalve aangewezen het opschrift te stellen als volgt :

« Ontwerp van wet betreffende de openbaarheid van de bestuursdocumenten ».

Artikel 1

1.1. In artikel 1 van het ontwerp wordt het toepassingsgebied van de wet aangegeven en bepaald wat, voor de toepassing van de wet, onder administratieve overheid, bestuursdocument en nominatief document moet worden begrepen.

Uit dat artikel blijkt, en de memorie van toelichting bevestigt, dat niet alle bepalingen van het ontwerp eenzelfde toepassingsgebied hebben. Het merendeel van de bepalingen is uitsluitend op de federale administratieve overheden van toepassing : zij organiseren op het federaal niveau de bestuurlijke openbaarheid en bepalen de voorwaarden waaronder de burger het recht op openbaarheid ten aanzien van de federale overheid kan doen gelden.

Daarnaast bevat het ontwerp bepalingen welke op alle administratieve overheden toepasselijk zijn, ongeacht het niveau waartoe die overheden behoren. Die bepalingen voorzien in uitzonderingen op de openbaarheid op gronden die een materie betreffen welke door of krachtens de Grondwet als een federale aangelegenheid is aangemerkt.

Om duidelijk van het onderscheid tussen de twee voornoemde categorieën van bepalingen te doen blijken, kan men ofwel die bepalingen in twee afzonderlijke hoofdstukken groeperen, ofwel in artikel 1 en, zo nodig, elders in het ontwerp, een verduidelijking geven omtrent de adressaat van de beoogde regelen. De Raad van State opteert voor de tweede oplossing omdat ze herhalingen vermijdt en de structuur van het ontwerp minder wijzigt.

la terminologie de la disposition de la Constitution et fait mention, outre de la consultation de documents administratifs et de l'obtention d'une copie de ceux-ci, du droit d'obtenir des explications au sujet d'un document administratif. Il est vrai que cette dernière forme de publicité n'est pas mentionnée expressément à l'article 24^{ter}, nouveau, de la Constitution, mais elle fait, naturellement, partie du service public.

3. En ce qui concerne la définition des diverses formes de publicité de documents administratifs, la terminologie du projet n'est pas toujours uniforme. C'est ainsi, par exemple, qu'il est fait état, aux articles 5 et 6, de la « communication de documents administratifs, alors que c'est la communication d'une copie d'un document qui est visée. Il serait plus clair de faire usage, dans ces articles, de l'expression « communication sous forme de copie ». De même, il est fait usage indistinctement des termes « explications » et « information » (voir par exemple les articles 4 et 6 du projet).

Les propositions de texte formulées dans le présent avis par le Conseil d'Etat font usage d'une terminologie plus uniforme.

II. — OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

Les observations formulées sous l'article 1^{er} font apparaître que le projet ne s'adresse pas exclusivement aux administrations fédérales. Il serait indiqué, dès lors, de rédiger l'intitulé comme suit :

« Projet de loi relatif à la publicité des documents administratifs ».

Article 1^{er}

1.1. L'article 1^{er} indique le champ d'application de la loi et détermine ce qu'il convient d'entendre, en vue de l'application de la loi, par autorité administrative, document administratif et document nominatif.

Il appert de cet article — et l'exposé des motifs le confirme — que toutes les dispositions de la loi n'ont pas le même champ d'application. La majorité des dispositions est applicable exclusivement aux autorités administratives fédérales : elles organisent au niveau fédéral la publicité administrative et déterminent les conditions dans lesquelles le citoyen peut faire valoir le droit à la publicité à l'égard de l'autorité fédérale.

Le projet comporte, en outre, des dispositions qui sont applicables à toutes les autorités administratives, quel que soit le niveau auquel elles appartiennent. Ces dispositions prévoient des exceptions à la publicité pour des motifs qui concernent une matière qualifiée de matière fédérale par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Dans le souci de faire ressortir nettement la distinction entre les deux catégories précitées de dispositions, il serait indiqué, soit de grouper ces dispositions en deux chapitres distincts, soit d'inscrire à l'article 1^{er} et, s'il y a lieu, dans d'autres articles du projet, une précision quant au destinataire des règles concernées. Le Conseil d'Etat donne la préférence à la seconde solution, dès lors que celle-ci évite des répétitions et tend moins à modifier la structure du projet.

1.2. Volgens artikel 1, § 1, eerste lid, van het ontwerp is deze wet van toepassing op de federale administratieve overheden.

Voor het begrip administratieve overheden wordt in artikel 1, § 2, 1°, verwezen naar de administratieve overheden zoals bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In het thans besproken eerste lid is enkel sprake van de federale administratieve overheden. Samengelezen met de definitie van administratieve overheden en rekening gehouden met de rechtspraak van de Raad van State omtrent het begrip administratieve overheid ⁽¹⁾, zijn dus in dat lid bedoeld de federale administraties, de openbare instellingen en ermee vergelijkbare openbare diensten welke onder een federale administratieve overheid ressorteren, alsmede de private personen welke door een federale overheid ten gevolge van andere dan toevallige gebeurtenissen met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Er mag worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting uitdrukkelijk is gesteld dat de provincies en de gemeenten niet als federale administratieve overheden mogen worden aangemerkt. Is wel eronder begrepen, volgens de memorie van toelichting, het personeel van de provincies dat van de federale overheid afhangt, inclusief de arrondissementscommissarissen.

1.3. Volgens artikel 1, § 1, tweede lid, is de wet « boven-dien van toepassing op alle administratieve overheden in de mate dat zij de raadpleging of de mededeling van documenten en inlichtingen verbiedt of onderwerpt aan bijzondere voorwaarden, op gronden die behoren tot de bevoegdheden van de federale overheid ».

Deze tekst moet uiteraard worden gelezen in het licht van het regeringsvoorstel tot invoering van een artikel 24ter in de Grondwet, naar luid waarvan eenieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen « behoudens in de gevallen en voorwaarden bepaald, naar gelang het geval, door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 26bis ».

In dat verband is het nuttig te verwijzen naar de toelichting welke bij het voorstel van grondwetsherziening is gegeven :

« De voorgestelde bepaling betekent dat de raadpleging en het afschrift van bestuursdocumenten vrij zijn. Nochtans kunnen de wet, het decreet of de ordonnantie uitzonderingen voorzien of de modaliteiten van dat recht vastleggen ten aanzien van de documenten die berusten bij de overheden of diensten die onder de bevoegdheid vallen van, naar gelang het geval, de federale overheid, de gemeenschap of het gewest, en uitzonderingen bepalen op gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen, geldend voor alle administratieve overheden ».

Aan de Raad van State is bevestigd dat inzonderheid de termen « of onderwerpt aan bijzondere voorwaarden » bij uitsluiting moeten worden gelezen als betrekking hebbende op de uitzonderingen op het recht van openbaarheid welke de Grondwet mogelijk maakt. Met de woorden « bijzondere voorwaarden » zijn dus niet bedoeld modaliteiten zoals het bepalen hoe de aanvraag om openbaarheid moet worden ingediend of onder welke speciale voorwaarden een afschrift kan worden afgeleverd. Krachtens het voorgestelde artikel 24ter van de Grondwet is de federale wetgever niet bevoegd om voor de Gemeenschappen en de Gewesten dergelijke regelingen vast te stellen :

1.2. Selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, du projet, la présente loi s'applique aux autorités administratives fédérales.

En ce qui concerne la notion d'autorités administratives, l'article 1^{er}, § 2, 1°, se réfère aux autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'alinéa 1^{er} sous examen ne fait état que des autorités administratives fédérales. En combinaison avec la définition des autorités administratives et compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat quant à la notion d'autorité administrative ⁽¹⁾, cet alinéa vise, dès lors, les administrations fédérales, les organismes publics et les services publics assimilés, ressortissant à une autorité administrative fédérale, ainsi que les personnes privées chargées par une autorité fédérale, à la suite d'événements autres que fortuits, de l'exercice d'un service public fédéral. Il convient de signaler que l'exposé des motifs spécifie expressément que les provinces et les communes ne peuvent être qualifiées d'autorités administratives fédérales. Selon l'exposé des motifs, cette notion recouvre cependant le personnel des provinces qui dépend des autorités fédérales, y compris les commissaires d'arrondissement.

1.3. Selon l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, la loi « s'applique en outre à toutes les autorités administratives dans la mesure où elle interdit ou soumet à des conditions particulières la consultation et la communication de documents et d'informations, pour des motifs relevant des compétences de l'autorité fédérale ».

Il convient, de toute évidence, d'interpréter ce texte à la lumière de la proposition du gouvernement en vue de l'insertion d'un article 24ter dans la Constitution, proposition aux termes de laquelle chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif, « sauf dans les cas et conditions fixés, selon le cas, par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis ».

Il paraît utile, à cet égard, de se référer aux développements accompagnant la proposition de révision de la Constitution :

« La disposition proposée signifie que la consultation et la copie de documents administratifs sont libres. Toutefois, la loi, le décret ou l'ordonnance peuvent prévoir des exceptions ou modaliser ce droit en ce qui concerne les documents détenus par les autorités ou services relevant de la compétence, selon le cas, de l'autorité fédérale, de la communauté ou de la région et peuvent prévoir des exceptions pour des motifs relevant de l'exercice de leurs compétences, qui valent pour toutes les autorités administratives. »

Il a été confirmé au Conseil d'Etat que notamment les termes « ou soumet à des conditions particulières » doivent être interprétés exclusivement comme se rapportant aux exceptions au droit à la publicité qu'autorise la Constitution. Les mots « conditions particulières » ne visent pas, dès lors, des modalités telles que celles qui spécifient comment il y a lieu d'introduire la demande de publicité ou à quelles conditions spéciales une copie peut être délivrée. En vertu de l'article 24ter, proposé, de la Constitution, le législateur fédéral n'est pas compétent pour fixer de telles règles pour les Communautés et les Régions :

(1) Zie A. MAST en J. DUJARDIN, Overzicht van het Belgisch administratief recht, 1992, n° 658, en LES NOVELLES, Droit administratif, Tome VI, Le Conseil d'Etat, n° 938 en volgende.

(1) Voir A. MAST et J. DUJARDIN, « Overzicht van het Belgisch administratief recht », 1992, n° 658, et LES NOVELLES, Droit administratif, Tome VI, Le Conseil d'Etat, n° 938 et suiv.

het zijn de Gemeenschappen en de Gewesten die elk binnen de grenzen van hun bevoegdheid in zodanige bepalingen voorzien. Daarenboven vloeit uit dit ontwerp van wet voort dat op punten van die aard de bevoegdheid van de provincies en de gemeenten onverlet worden gelaten, uiteraard onverminderd de mogelijkheid om, in toepassing van artikel 108 van de Grondwet, bij een wet een algemeen kader te creëren waarin de provincies en de gemeenten van hun autonomie gebruik kunnen maken.

1.4. Met het ene en het andere rekening gehouden, kan men paragraaf 1 stellen als volgt :

« § 1. Deze wet is van toepassing :

a) op de federale administratieve overheden;
b) op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat de wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt ».

2.1. In paragraaf 2 van artikel 1 worden voor de toepassing van de wet drie begrippen omschreven, te weten de administratieve overheden, de bestuursdocumenten en de nominatieve documenten.

Voor het begrip administratieve overheid wordt verwezen naar de term administratieve overheid zoals die bedoeld is in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat het begrip administratieve overheid, althans wat de mogelijkheid van vernietiging van beslissingen ervan betreft, mede in een functionele zin moet worden begrepen. Dat houdt in dat een zelfde persoon of instelling, al naar de handeling die wordt verricht, al dan niet de aard van een functionele administratieve overheid kan hebben waarvan de beslissingen vatbaar zijn voor vernietiging ⁽¹⁾.

Ook de memorie van toelichting stelt dat, zoals al is opgemerkt, ook personen van privaatrecht onder bepaalde voorwaarden met een administratieve overheid kunnen worden gelijkgesteld. In de interpretatie van de term « bestuursdocument » zal met die rechtspraak en die uitleg rekening moeten worden gehouden.

2.2. Volgens het ontwerp is een « nominatief document » een bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag « waarvan de ruchtbaarmaking hem nadeel kan berokkenen ».

Voor het bestuur dat een vraag om inzage, uitleg of afschrift van een bestuursdocument ontvangt, kan het moeilijk zijn uit te maken of de openbaarmaking van het document een persoon al dan niet nadeel kan berokkenen. Dat euvel kan men verminderen door in de definitie van « nominatief document » de woorden « waarvan de ruchtbaarmaking hem nadeel kan berokkenen » te vervangen door « waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen ».

2.3. Voor paragraaf 2 wordt de hierna volgende tekst in overweging gegeven :

« § 2. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

ce sont les Communautés et les Régions qui, chacune dans les limites de leur compétence, édictent des dispositions de l'espèce. Il découle, en outre, du projet de loi qu'en ce qui concerne des points de cette nature, la compétence des provinces et des communes demeure entière, cela évidemment sans préjudice de la faculté de créer par une loi, en application de l'article 108 de la Constitution, un cadre général dans lequel les provinces et les communes peuvent user de leur autonomie.

1.4. Compte tenu de ce qui précède, le paragraphe 1^{er} pourrait être rédigé comme suit :

« § 1^{er}. La présente loi s'applique :

a) aux autorités administratives fédérales;
b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs ».

2.1. Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} définit, pour l'application de la loi, trois notions, à savoir, celles d'autorités administratives, de documents administratifs et de documents nominatifs.

Pour la notion d'autorité administrative, le projet se réfère au terme d'autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la notion d'autorité administrative, du moins en ce qui concerne la possibilité d'annulation de décisions de celle-ci, doit être interprétée également en un sens fonctionnel. Il en résulte que, selon l'acte accompli, une même personne ou institution peut avoir ou non le caractère d'une autorité administrative fonctionnelle, dont les décisions sont susceptibles d'annulations ⁽¹⁾.

De même, l'exposé des motifs considère que, ainsi qu'il a déjà été observé, des personnes de droit privé également peuvent, sous certaines conditions, être assimilées à une autorité administrative. Il conviendra de tenir compte de cette jurisprudence et de cette précision dans l'interprétation du terme « document administratif ».

2.2. Selon le projet, un « document nominatif » est un document administratif portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable, ou incluant la description d'un comportement dont la divulgation pourrait lui porter préjudice.

Il peut s'avérer difficile, pour l'administration qui reçoit une demande de consultation, d'explications ou de copie d'un document administratif, de déterminer si la divulgation du document peut ou non porter préjudice à une personne. Il peut être remédié en partie à cet inconvénient en remplaçant dans la définition du « document nominatif » les mots « dont la divulgation pourrait lui porter préjudice » par les mots « dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ».

2.3. Le texte suivant est suggéré pour le paragraphe 2.

« § 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° autorité administrative : une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld R.v.St., De Leener, n° 3 307 van 10 april 1954; Hozay, n° 3 682 van 24 september 1954; PVBA Oswald Heck, n° 24 551 van 29 juni 1984, NV Egta Contractors Antwerpen, n° 40 734 van 13 oktober 1992.

⁽¹⁾ Voir par exemple C.E., De Leener, n° 3 307 du 10 avril 1964; Hozay, n° 3 682 du 24 septembre 1954; SPRL Oswald Heck, n° 24 551 du 29 juin 1984, SA Egta Contractors Antwerpen, n° 40 734 du 13 octobre 1992.

2° bestuursdocument : alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt;

3° nominatief document : bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag, waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen ».

Art. 2

1. Artikel 2 regelt de actieve openbaarheid uitsluitend ten aanzien van de federale administratieve overheden. Men schrijft dus telkens « federale administratieve overheden » en « federale administratieve overheid ».

2. Zoals artikel 2, 2°, is geredigeerd, moet eruit worden afgeleid dat de verplichting tot publicatie ook geldt ten aanzien van de personen van privaatrecht die voor de toepassing van de wet met een administratieve overheid worden gelijkgesteld.

3. Het ontwerp voorziet niet in een sanctie mochten de in artikel 2, 4°, bedoelde gegevens niet worden meegeleverd.

Een sanctie, bijvoorbeeld die van het niet beginnen lopen van de termijn om tegen de meegedeelde beslissing op te komen, kan nuttig zijn inzonderheid wanneer het bestuur nalaat de in artikel 2, 4°, vermelde gegevens mee te delen. De laatstgenoemde bepaling zou met het oog hierop kunnen worden aangevuld met de woorden « bij ontstentenis waarvan de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt ».

Art. 4

1. In dit artikel wordt bepaald waarin op het federaal niveau het recht op openbaarheid bestaat. Die openbaarheid komt erop neer dat eenieder elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, erover uitleg mag vragen en een afschrift ervan kan bekomen.

Die openbaarheid geldt ook ten aanzien van nominatieve documenten. In dat geval is wel vereist dat de persoon die erom verzoekt, van een belang moet blijken.

De tekst stelt dat het om een « wettig belang » moet gaan. Volgens de memorie van toelichting dient onder een wettig belang te worden verstaan, een belang als bedoeld in artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voor de ontvankelijkheid van een verzoekschrift in nietigverklaring of in schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestuursbeslissing is de wettigheid van het belang slechts een deelaspect van het rechtens vereiste belang. In het ontwerp schrappen men dan ook beter het woord « wettig ».

Voorts is aan de Raad van State meegedeeld dat de openbaarheid van een nominatief document zich niet beperkt tot een inzage ter plaatse, zoals de tekst kan laten vermoeden. Ook omtrent een nominatief document kan uitleg worden gevraagd of kan om een afschrift ervan worden verzocht, steeds onder de voorwaarde dat aan het vereiste van het belang is voldaan.

2. De kosteloosheid waarvan sprake in het eerste lid beperkt zich volgens de gemachtigde van de regering tot het ter plaatse inzien van het bestuursdocument en het ontvangen van uitleg dienomtrent. Voor het afleveren van

2° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3° document nominatif : document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne ».

Art. 2

1. L'article 2 règle la publicité active exclusivement en ce qui concerne les autorités administratives fédérales. Il y aurait lieu, dès lors, d'écrire chaque fois, « autorités administratives fédérales » et « autorité administrative fédérale ».

2. Il convient d'inférer de la rédaction de l'article 2, 2°, que l'obligation de la publication vaut également à l'égard des personnes de droit privé, assimilées à une autorité administrative en vue de l'application de la loi.

3. En cas de non-communication des données visées à l'article 2, 4°, le projet ne prévoit aucune sanction.

Une sanction, par exemple la non prise de cours du délai pour s'opposer à la décision communiquée peut s'avérer utile tout particulièrement si l'administration omet de communiquer les données mentionnées à l'article 2, 4°. A cet effet, cette dernière disposition pourrait être complétée par les mots « faute de quoi le délai pour introduire le recours ne prend pas cours ».

Art. 4

1. Cet article dispose en quoi consiste, au niveau fédéral, le droit à la publicité. Cette publicité s'analyse en un droit pour chacun de consulter sur place tout document administratif, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir copie.

Cette publicité vaut également à l'égard de documents nominatifs. Dans ce cas, la personne qui en fait la demande doit cependant justifier d'un intérêt.

Le texte énonce qu'il doit s'agir d'un « intérêt légitime ». Selon l'exposé des motifs, il convient d'entendre par intérêt légitime, l'intérêt visé à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Pour qu'une requête en annulation ou en suspension de l'exécution d'une décision administrative soit recevable, la légitimité de l'intérêt ne constitue qu'un aspect partiel de l'intérêt requis par la loi. Il serait préférable, dès lors, de supprimer dans le projet le mot « légitime ».

Il a été communiqué également au Conseil d'Etat que la publicité d'un document nominatif ne se limite pas à une consultation sur place, ainsi que le texte pourrait le suggérer. Au sujet d'un document nominatif également, des explications peuvent être demandées et il peut en être demandé copie, toujours à la condition qu'il ait été satisfait à l'exigence de l'intérêt.

2. Selon le délégué du gouvernement, la gratuité visée à l'alinéa 1^{er} se limite à la consultation sur place du document administratif et à l'obtention d'explications à son sujet. Une rétribution peut être demandée pour la déli-

een afschrift kan een vergoeding worden gevraagd. Dienomtrent stelt de memorie van toelichting dat de vergoeding redelijk moet zijn, niet prohibitief mag worden en het uitoefenen van het recht op openbaarheid niet in de weg mag staan.

Die uitleg wijst erop dat bij het vaststellen van het bedrag van de vergoeding de kostprijs van het afschrift van doorslaggevende aard zal zijn.

3. Vertrekkende van de in het voorgestelde artikel 24ter van de Grondwet gebruikte terminologie en rekening gehouden met de voorafgaande opmerkingen, wordt voor artikel 4 de volgende redactie in overweging gegeven :

« Art. 4. — § 1. Het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document bestaat erin dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, een bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg mag vragen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen.

Voor nominatieve documenten is vereist dat de verzoeker van een belang doet blijken.

§ 2. Het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument kan worden onderworpen aan het betalen van een vergoeding waarvan de Koning het bedrag vaststelt ».

Art. 5

1.1. De commentaar welke in de memorie van toelichting bij artikel 10 van het ontwerp wordt gegeven, doet ervan blijken dat in geval van archivering van bestuursdocumenten, het de administratieve overheid is die de documenten in het archief heeft neergelegd welke over de aanvraag tot openbaarmaking ervan beslist. Het ware duidelijkheidshalve wenselijk om dit in artikel 5, eerste lid, tot uitdrukking te brengen.

1.2. Volgens de tekst van het eerste lid volstaat het dat in de vraag om openbaarheid de betrokken aangelegenheid wordt aangewezen. Dat kan in de praktijk voor gevolg hebben dat de overheid ertoe verplicht wordt om een onredelijk groot aantal documenten ter inzage te leggen, erover uitleg te verstrekken of ervan een afschrift te geven. Het is derhalve aan te raden om in het betrokken lid de woorden « de betrokken aangelegenheid » te vervangen door de woorden « het betrokken bestuursdocument, minstens de betrokken aangelegenheid ».

1.3. Gelet op de hiervoren gemaakte opmerkingen, ware het eerste lid beter gesteld als volgt :

« Inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument geschiedt op aanvraag. De vraag vermeldt duidelijk het betrokken bestuursdocument, minstens de betrokken aangelegenheid, en wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde federale administratieve overheid, ook wanneer deze het document in een archief heeft neergelegd ».

2. Bij het tweede lid rijst de vraag of, gezien de beperkte transparantie van het bestuur, het in de praktijk steeds mogelijk zal zijn om aan de verzoeker mee te delen welke overheid de bevoegde is. Men kan toepassingsmoeilijkheden van die aard verminderen en aansprakelijkheidsproblemen dienomtrent voorkomen, door artikel 5, tweede lid, te formuleren als volgt :

« Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een federale administratieve overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt

vance d'une copie. A ce sujet, l'exposé des motifs précise que la rétribution doit être raisonnable, et qu'elle ne peut ni être prohibitive ni faire obstacle à l'exercice du droit à la publicité.

Ces précisions indiquent que lors de la fixation du montant de la rétribution le coût de la copie sera de nature déterminante.

3. En partant de la terminologie utilisée à l'article 24ter de la Constitution et compte tenu des observations qui précèdent, la rédaction suivante est suggérée par l'article 4 :

« Art. 4. — § 1^{er}. Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et à recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place d'un document administratif, demander des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents nominatifs, le demandeur doit justifier d'un intérêt.

§ 2. La réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi ».

Art. 5

1.1. Le commentaire consacré par l'exposé des motifs à l'article 10 du projet fait apparaître qu'en cas de dépôt aux archives de documents administratifs la décision sur la demande de publication incombe à l'autorité administrative qui a déposé les documents aux archives. Dans un souci de clarté, il serait indiqué d'inscrire cette précision à l'article 5, alinéa 1^{er}.

1.2. Selon le texte de l'alinéa 1^{er}, il suffit que la demande de publicité indique la matière concernée. Dans la pratique, il peut en résulter que l'autorité soit tenue de communiquer un nombre déraisonnablement élevé de documents, de donner des explications à leur sujet ou d'en donner copie. Il serait indiqué, dès lors, de remplacer à l'alinéa concerné les mots « la matière concernée » par les mots « le document administratif concerné, et au moins la matière concernée ».

1.3. Compte tenu des observations qui précèdent, l'alinéa 1^{er} serait mieux rédigé comme suit :

« La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement le document administratif concerné, et au moins la matière concernée, et est adressée par écrit à l'autorité administrative fédérale compétente, même si celle-ci a déposé le document aux archives ».

2. A propos de l'alinéa 2, se pose la question de savoir si, compte tenu de la transparence limitée de l'administration, il sera toujours possible, dans la pratique, de communiquer au demandeur quelle est l'autorité compétente. Les difficultés d'application de cette nature peuvent être réduites et les problèmes de responsabilité à cet égard peuvent être évités en formulant l'article 5, alinéa 2, comme suit :

« Lorsque la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas en possession du document administratif, celle-ci en informe sans

hem de benaming en het adres mede van de overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft ».

3. In artikel 5, derde lid, schrijve men « De federale administratieve overheid ».

4. In artikel 5, vierde lid, wordt bepaald dat de redenen voor een afwijzende beslissing binnen een termijn van dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker worden meegedeeld en dat bij ontstentenis van mededeling het stilzwijgen van de overheid met een weigering wordt gelijkgesteld.

Die bepaling hoort elders in het ontwerp thuis. In artikel 5 worden immers de modaliteiten van de aanvraag geregeld. Deze zal kunnen worden afgewezen om een in artikel 6 vermelde reden. Derhalve dient het bepaalde in artikel 5, vierde lid, logischerwijs in artikel 6 te worden opgenomen.

Overigens mag men opmerken dat de termijn welke in het vierde lid aan de overheid wordt opgelegd, zich beperkt tot het geval dat de overheid de vraag om openbaarheid afwijst.

Het is niet uitgesloten dat op een vraag om openbaarheid niet onmiddellijk kan worden ingegaan, bijvoorbeeld omdat het document zich elders in een archief bevindt. Voor gevallen van die aard is het nuttig dat de overheid de redenen van uitstel laat kennen. Het spreekt vanzelf dat het uitstel in de tijd moet worden beperkt.

Voor de in het vierde lid opgenomen bepaling die als een § 5 in artikel 6 kan worden ingelast, wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

« De federale administratieve overheid die niet onmiddellijk op een vraag om openbaarheid kan ingaan of ze afwijst, deelt binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag, de redenen van het uitstel of de afwijzing mee. In geval van uitstel kan de termijn nooit met meer dan vijftien dagen worden verlengd.

Bij ontstentenis van een mededeling binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen ».

Art. 6

1. Tussen de uitzonderingsgronden vermeld in paragraaf 1 en die vermeld in paragraaf 2 is er een grondig verschil, zowel wat het toepassingsgebied als wat de aard ervan betreft.

De uitzonderingen van paragraaf 1 hebben een verplicht karakter in die zin dat de overheid de aanvraag moet afwijzen wanneer zij, na het belang van de uitzonderingsgrond te hebben afgewogen aan het belang van de openbaarheid, heeft vastgesteld dat de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het betrokken belang.

De in paragraaf 2 beoogde uitzonderingsgronden zijn daarentegen facultatief van aard. Zij laten het bestuur de keuze om het verzoek tot openbaarheid af te wijzen of om erop in te gaan. Als zodanig houdt paragraaf 2 geen verbod van openbaarmaking in en is de betrokken paragraaf, gelet op het bepaalde in artikel 1, § 1, tweede lid, uitsluitend op de federale administratieve overheden van toepassing, in tegenstelling tot artikel 6, § 1, welke een verbodsbepaling inhoudt, die — onder voorbehoud van hetgeen verder in het advies wordt uiteengezet — ook op de niet-federale administratieve overheden van toepassing is.

2. Onmiddellijk mag worden aangestipt dat voor een aantal van de in artikel 6, § 1, opgesomde uitzonderingsgronden, naar de materie, er tussen de federale overheid

délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document ».

3. A l'article 5, alinéa 3, il y aurait lieu d'écrire « L'autorité administrative fédérale ».

4. L'article 5, alinéa 4, dispose que les motifs d'une décision de rejet sont communiqués au demandeur dans un délai de trente jours de la réception de la demande et qu'à défaut de communication, le silence de l'autorité est assimilé à un refus.

Cette disposition n'est pas à sa place dans l'article 5 du projet. En effet, celui-ci règle les modalités de la demande. Celle-ci pourra être rejetée pour l'un des motifs indiqués à l'article 6. Dès lors, il serait logique de faire figurer la disposition de l'article 5, alinéa 4, à l'article 6.

Il convient d'ailleurs de signaler que le délai imposé à l'autorité à l'alinéa 4 se limite à l'éventualité où l'autorité rejette la demande de publicité.

Il n'est pas exclu qu'une demande de publicité ne puisse pas recevoir de suite immédiate, par exemple parce que le document a été déposé ailleurs, dans des archives. Dans les cas de cette nature, il serait utile que l'autorité fasse connaître les motifs du délai. Il va de soi que le délai doit être limité dans le temps.

La rédaction suivante est suggérée pour la disposition figurant à l'alinéa 4, qui peut être insérée à l'article 6 sous la forme d'un paragraphe 5 :

« L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette, communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée ».

Art. 6

1. Il existe une différence fondamentale entre les motifs d'exception mentionnés au paragraphe 1^{er} et ceux mentionnés au paragraphe 2, en ce qui concerne tant le champ d'application que la nature de ceux-ci.

Les exceptions du paragraphe 1^{er} revêtent un caractère obligatoire, en ce sens que l'autorité doit rejeter la demande si, après avoir mis en balance l'intérêt du motif d'exception et l'intérêt de la publicité, elle a constaté que la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt en cause.

A l'inverse, les motifs d'exception visés au paragraphe 2 sont de nature facultative. Ils laissent à l'administration le choix de rejeter ou d'accueillir la demande de publicité. Comme tel, le paragraphe 2 ne prévoit pas d'interdiction de publication et, eu égard à l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, il s'applique exclusivement aux autorités administratives fédérales, contrairement à l'article 6, § 1^{er}, lequel renferme une interdiction s'appliquant également — sous réserve des observations formulées dans la suite du présent avis — aux autorités administratives non fédérales.

2. Il est à noter d'emblée qu'il existe, pour certains des motifs d'exception énumérés à l'article 6, § 1^{er}, une compétence partagée, selon la matière, entre l'autorité fédérale et

en de gemeenschappen of de gewesten een gedeelde bevoegdheid bestaat. Het hoeft geen betoog dat afspraken tussen de diverse niveaus, bijvoorbeeld door het sluiten van een protocol of een samenwerkingsakkoord, zullen bijdragen tot het bereiken van het met dit ontwerp beoogde doel.

3.1. De toepassing van paragraaf 1 noodzaakt volgens de memorie van toelichting tot een belangenafweging. De inleidende zin van artikel 6, § 1, doet hiervan blijken door het gebruik van de woorden « in de mate dat ». Het ware niettemin aangewezen om, met het oog op een grotere duidelijkheid, de noodzaak van een belangenafweging op een meer uitdrukkelijke wijze tot uiting te brengen in het ontwerp. In dat verband mag worden verwezen naar het onder punt 3.8 gedane tekstvoorstel.

3.2. Artikel 6, § 1, 2°, vermeldt als uitzonderingsgrond het schaden van « de internationale betrekkingen van België ».

Met de herziening van artikel 68 van de Grondwet ⁽¹⁾, zullen de gemeenschappen en de gewesten voor internationale betrekkingen, een eigen bevoegdheid verwerven.

Gelet op het bepaalde in het voorgestelde artikel 24ter, van de Grondwet moet de uitzonderingsgrond bedoeld in § 1, 2°, zich beperken tot de federale internationale betrekkingen. Dat begrip is evenwel ruim te interpreteren vermits krachtens het nieuwe artikel 68, §§ 1 en 7, van de Grondwet de Koning de leiding van de buitenlandse betrekkingen behoudt ⁽²⁾.

3.3. De in artikel 6, § 1, 5°, bedoelde uitzondering beoogt de bescherming van de « openbare economische en financiële belangen ».

Inzonderheid het begrip « openbaar economisch belang » is een ruim begrip dat voor een brede interpretatie vatbaar is en zowel het federaal als het regionaal niveau kan betreffen, gelet op de bevoegdheid welke ter zake van het economisch beleid aan de gewesten is toegekend. Niettemin moet uit het voorgestelde artikel 24ter van de Grondwet en uit het opzet van artikel 6, § 1, volgen dat het motief van de op het openbaar economisch belang betrekking hebbende uitzonderingsgrond, inpasbaar hoort te zijn in een bevoegdheid welke krachtens de staatshervormingswetten tot de federale overheid behoort.

3.4. Het in artikel 6, § 1, 6°, bedoelde « commercieel of industrieel geheim » is duidelijk ruimer dan het enkele zogeheten fabrieksgeheim. Blijkbaar is met het inschrijven van de betrokken uitzonderingsgrond vooral gestreefd naar het voorkomen van deloyale praktijken tussen ondernemingen of andere personen met commerciële of industriële belangen. Het is dan ook juister de uitzonderingsgrond te verbinden met het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de aan het bestuur door derden meegedeelde documenten.

3.5. Volgens artikel 6, § 1, 7°, is er een grond van uitzondering wanneer is vastgesteld dat het belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen het kennen van de identiteit van de personen die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid hebben meegedeeld met het oog op het aangeven van strafbare of strafbaar geachte feiten.

De uitzondering is kennelijk gericht op het beschermen van de identiteit van de persoon die door een mededeling aan de administratieve overheid tot een strafvervolgning

les communautés ou les régions. Il va sans dire que les accords passés entre les divers niveaux, par exemple, sous la forme d'un protocole ou d'un accord de coopération, contribueront à la réalisation de l'objectif recherché par le présent projet.

3.1. L'application du paragraphe 1^{er} nécessite, selon l'exposé des motifs, une mise en balance des intérêts. La phrase introductive de l'article 6, § 1^{er}, le traduit par l'utilisation des termes « dans la mesure où ». Il serait néanmoins indiqué, pour plus de clarté, d'exprimer de façon plus explicite dans le projet la nécessité d'une mise en balance des intérêts. A cet égard, on se reportera à la proposition de texte faite sous le point 3.8.

3.2. L'article 6, § 1^{er}, 2°, cite comme motif d'exception la lésion des « relations internationales de la Belgique ».

Avec la révision de l'article 68 de la Constitution ⁽¹⁾, les communautés et les régions acquerront une compétence propre en matière de relations internationales.

Eu égard à l'article 24ter, proposé, de la Constitution, le motif d'exception visé au § 1^{er}, 2°, devrait se limiter aux relations internationales fédérales. Il convient toutefois d'interpréter cette notion au sens large, dès lors qu'en vertu de l'article 68, §§ 1^{er} et 7, nouveau, de la Constitution, le Roi conserve la conduite des relations internationale ⁽²⁾.

3.3. L'exception visée à l'article 6, § 1^{er}, 5°, tend à la protection des « intérêts économiques et financiers publics ».

La notion d'« intérêt économique public », en particulier, est une vaste notion susceptible d'une interprétation étendue et pouvant concerner à la fois le niveau fédéral et le niveau régional, eu égard à la compétence dévolue aux régions en matière de politique économique. Néanmoins, l'article 24ter, proposé, de la Constitution et l'objectif de l'article 6, § 1^{er}, supposent que le motif présidant à l'exception qu'appelle l'intérêt économique public s'inscrive dans une compétence qui, en vertu des lois de réformes institutionnelles, relève de l'autorité fédérale.

3.4. Le « secret en matière commerciale ou industrielle » est manifestement plus étendu que le simple secret dit de fabrique. La présence de ce motif d'exception a, semble-t-il, pour principal objectif de prévenir la concurrence déloyale entre les entreprises ou les autres personnes ayant des intérêts d'ordre commercial ou industriel. Il serait dès lors plus exact de lier le motif d'exception au caractère par nature confidentiel des documents communiqués à l'administration par des tiers.

3.5. Selon l'article 6, § 1^{er}, 7°, il est prévu une exception dans le cas où il est constaté que l'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur la divulgation de l'identité des personnes qui ont communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel en vue de la dénonciation de faits punissables ou supposés tels.

L'exception tend visiblement à protéger l'identité de la personne qui, par une communication à l'autorité administrative, a déclenché une poursuite pénale. L'exception

⁽¹⁾ Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 100 - 16/1° en 2°.

⁽²⁾ Zie inzonderheid, Gedr. St., Senaat, B.Z. 1991-1992, n° 100-16/1, blz. 4.

⁽¹⁾ Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100 - 16/1° et 2°.

⁽²⁾ Voir notamment Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-16/1, p. 4.

aanleiding heeft gegeven. Aldus houdt de uitzondering verband met de strafvervolgning welke een federale aangelegenheid is (artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en blijft (zie Gedr. St., Senaat, 1992-1993, n° 558/1, blz. 69). De in artikel 6, § 1, 7°, bedoelde uitzonderingsgrond is derhalve van algemene toepassing, dit wil zeggen : zij geldt ook voor de niet-federale administratieve overheden. De memorie van toelichting is op dat punt aan correctie toe.

3.6. In artikel 6, § 1, 8°, van het ontwerp schrijft men « de persoonlijke levenssfeer » in plaats van « het privéleven van een persoon » ⁽¹⁾. Omdat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de bescherming van een fundamenteel recht betreft (artikel 8, EVRM), dient deze bepaling dicht bij het tweede onderdeel van die van § 1, 1°, aan te sluiten.

3.7. Volgens artikel 6, § 1, 9°, is er een grond van uitzondering wanneer de openbaarmaking verboden is door een « bijzondere » wet.

Die grond van uitzondering wordt beter in een aparte paragraaf opgenomen vermits er bij de toepassing ervan geen afweging van belangen is, zulks in tegenstelling tot wat het geval is voor de in paragraaf 1, 1° tot 8°, vermelde uitzonderingen.

Voorts wordt de uitdrukking « bijzondere wet » thans beter voorbehouden voor de wetten aangenomen met de in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet, bedoelde meerderheid. Een wet in die zin is in dit ontwerp niet bedoeld. Het gaat in dit geval om een specifieke wet.

3.8. Rekening gehouden met de vorengaande opmerkingen en onverminderd de opmerking onder punt 4.1, wordt voor de bepalingen die in het ontwerp artikel 6, § 1, vormen, de volgende redactie in overweging gegeven :

« Artikel 6. — § 1. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

1° de veiligheid van de bevolking;

2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuursden tenzij, wat de persoonlijke levenssfeer betreft, de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd;

3° de federale internationale betrekkingen van België;

4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;

5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;

6° een federaal economisch of financieel belang;

7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld;

8° 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.

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag af om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument die met toepassing

s'inschrijft dès lors dans le contexte des poursuites pénales, qui sont (article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et demeureront (voir Doc. parl., Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 69) une matière fédérale. Par conséquent, le motif d'exception visé à l'article 6, § 1^{er}, 7°, est d'application générale, c'est-à-dire qu'il vaut également pour les autorités administratives non fédérales. Il s'impose de rectifier l'exposé des motifs sur ce point.

3.6. A l'article 6, § 1^{er}, 8°, du projet, on écrira « la vie privée » au lieu de « la vie privée d'une personne » ⁽¹⁾. Dès lors que la protection de la vie privée participe de la protection d'un droit fondamental (CEDH, article 8), il conviendrait de rapprocher cette disposition de la seconde partie du § 1^{er}, 1°.

3.7. L'article 6, § 1^{er}, 9°, prévoit une exception lorsque la publication est interdite par une loi particulière.

Ce motif d'exception devrait, de préférence, faire l'objet d'un paragraphe distinct, son application n'appelant pas de mise en balance d'intérêts, contrairement à l'application des exceptions mentionnées au paragraphe 1^{er}, 1° à 8°.

Par ailleurs, mieux vaudrait réserver actuellement l'expression « bijzondere wet », utilisée dans le texte néerlandais, aux lois votées à la majorité prévue par l'article 1^{er}, dernier alinéa, de la Constitution. Le présent projet ne vise pas ce type de loi. Il s'agit en l'occurrence d'une loi spécifique.

3.8. Compte tenu des observations qui précèdent et sans préjudice de l'observation formulée sous le point 4.1, la rédaction suivante est suggérée pour les dispositions qui, dans le projet, forment l'article 6, § 1^{er} :

« Article 6. — § 1^{er}. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés sauf, en ce qui concerne la vie privée, si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation, à l'explication ou à la communication sous forme de copie;

3° les relations internationales fédérales de la Belgique;

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;

5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

6° un intérêt économique ou financier fédéral;

7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;

8° le secret de l'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.

§ 2. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document admi-

⁽¹⁾ Zie het ontwerp van wet « tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens » (Gedr. St., Senaat, B.Z., 1991-1992, n° 445/1).

⁽¹⁾ Voir le projet de loi « relatif à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel » (Doc. parl. Sénat, S.E., 1991-1992, n° 445/1).

van deze wet is gedaan, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting ».

4.1. Met betrekking tot artikel 6, § 2 — dat de facultatieve uitzonderingsgronden vermeld en artikel 6, § 3, zal worden zo wordt ingegaan op het tekstvoorstel geformuleerd onder punt 3.8 — moet worden opgemerkt dat volgens de uitleg in de memorie van toelichting de in artikel 6, § 2, 3°, bedoelde uitzonderingsgrond betreffende « de inhoud van een ministeriële beraadslaging » voor alle administratieve overheden geldt, ongeacht tot welk niveau zij behoren, althans in zover het gaat om het inhoudelijk confidentieel karakter van een ministeriële beraadslaging op federaal niveau of waarbij een federale overheid, zoals in een overlegcomité, betrokken is.

Een dergelijke uitzonderingsgrond lijkt niet de aard te hebben van de andere uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 2.

Daarom wordt gesuggereerd deze uitzonderingsgrond te voegen bij die welke in de zoëven voorgestelde paragraaf 2 is opgenomen en die paragraaf 2 aan te vullen met de woorden : « of aan het verwacht vertrouwelijk karakter van de inhoud van een ministeriële beraadslaging in federaal verband of waarbij een federale overheid betrokken is ».

4.2. Volgens de bepaling van artikel 6, § 2, 1°, mag een vraag om openbaarmaking van een bestuursdocument worden afgewezen in de mate dat ze de inzage of de mededeling betreft van documenten of inlichtingen « die de aanvrager kunnen misleiden omwille van het onvolledig of onvoltooid karakter ervan ».

De bedoeling is klaar : het bestuur mag openbaarheid weigeren als het laten inzien van documenten of het geven van inlichtingen tot misvatting omtrent de te nemen bestuursbeslissing aanleiding kan geven.

Het woord « misleiden » is minder accuraat en komt daarom in het verder volgend tekstvoorstel niet voor.

4.3. Voor de bepalingen die in artikel 6, § 2, van het onderwerp zijn opgenomen en die in aansluiting op het tekstvoorstel dat onder punt 3.8. is gedaan, in artikel 6 een paragraaf 3 zouden worden, wordt de volgende redactie voorgesteld :

« § 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

- 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;
- 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
- 3° kennelijk onredelijk is;
- 4° te vaag geformuleerd is ».

5. Het is niet uitgesloten dat, zoals in de memorie van toelichting wordt aangestipt, een bestuursdocument slechts ten dele aan de openbaarheid mag of moet worden onttrokken. De woorden « in de mate dat » kunnen mede op die hypothese wijzen. Mocht men de mening zijn toegedaan dat een uitdrukkelijker bepaling nodig is, dan kan zulks geschieden door in artikel 6 een paragraaf 4 op te nemen, te stellen als volgt :

« § 4. Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid

nistratief qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi ».

4.1. Relativement à l'article 6, § 2 — qui mentionne les motifs d'exception facultatifs et qui formera l'article 6, § 3, si la proposition de texte formulée sous le point 3.8 est retenue —, il y a lieu d'observer que, suivant les explications données dans l'exposé des motifs, le motif d'exception visé à l'article 6, § 2, 3°, concernant « le contenu d'une délibération ministérielle », vaut à l'égard de toutes les autorités administratives, quel que soit le niveau auquel elles appartiennent, du moins pour autant qu'il s'agit du caractère confidentiel du contenu d'une délibération ministérielle au niveau fédéral ou à laquelle est associée une autorité fédérale, par exemple au sein d'un comité de concertation.

Pareil motif d'exception ne semble pas du même ordre que les autres motifs d'exception mentionnés à l'article 6, § 2.

Il est dès lors suggéré d'ajouter ce motif d'exception au motif énoncé dans le paragraphe 2 qui vient d'être proposé et de compléter ce paragraphe 2 par les mots : « ou au caractère supposé confidentiel du contenu d'une délibération ministérielle au niveau fédéral ou à laquelle une autorité fédérale est associée ».

4.2. Selon l'article 6, § 2, 1°, une demande de publication d'un document administratif peut être refusée dans la mesure où elle concerne la consultation ou la communication de documents ou d'informations « susceptible(s) d'induire le demandeur en erreur en raison de leur caractère incomplet ou inachevé ».

L'intention est claire : l'administration peut refuser la publicité si, en autorisant la consultation de documents ou en donnant des informations, elle risque de donner lieu à des méprises à propos de la décision administrative à prendre.

Les mots « induire en erreur » sont moins précis et, dès lors, ne figurent pas dans le texte proposé ci-après.

4.3. En ce qui concerne les dispositions figurant à l'article 6, § 2, du projet et qui, à la suite du texte proposé sous le point 3.8., constitueraient le paragraphe 3 de l'article 6, la rédaction suivante est proposée :

« § 3. L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon trop vague ».

5. Il n'est pas exclu que, comme le souligne l'exposé des motifs, un document administratif puisse ou doive n'être que partiellement soustrait à la publicité. Les mots « dans la mesure où » peuvent contribuer à suggérer cette hypothèse. Si une disposition plus explicite était jugée nécessaire, celle-ci pourrait faire l'objet d'un paragraphe 4 à insérer dans l'article 6, et qui serait rédigé comme suit :

« § 4. Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que

moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt ».

6. Boven in dit advies is onder artikel 5 — punt 4 — opgemerkt dat de bepaling welke in het vierde lid van artikel 5 van het ontwerp is opgenomen en betrekking heeft op een beslissing van weigering van openbaarheid, logischerwijs thuishoort in het artikel 6 dat de gronden vermeldt waarop een weigering van openbaarheid kan steunen. Indien op die suggestie wordt ingegaan, zal de boven voorgestelde tekst paragraaf 5 van artikel 6 worden.

Art. 7

Dit artikel betreft de verbetering van persoonsgegevens welke in een bestuursdocument kunnen zijn opgenomen. In bepaalde wetten zoals die welke de burgerlijke stand betreffen, wordt in een specifieke procedure voor verbetering voorzien. Het is kennelijk niet de bedoeling om van wetten van die aard af te wijken. Daarom wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

« Art. 7. — Wanneer een persoon aantoonbaar dat een bestuursdocument van een federale administratieve overheid onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen, is die overheid ertoe gehouden de nodige verbeteringen aan te brengen. De verbetering geschiedt op schriftelijke vraag van de betrokkene, onverminderd de toepassing van een door of krachtens de wet voorgeschreven procedure.

Wanneer de vraag is gericht tot een federale administratieve overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mee van de overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft ».

Art. 8

1.1. Volgens het eerste lid kan de persoon aan wie de openbaarheid of de verbetering van een bestuursdocument is geweigerd, tegen die weigering opkomen bij de Koning. Kennelijk betreft het een administratief beroep. Dienomtrent geeft de memorie van toelichting de volgende verduidelijking :

« Het is aangewezen dat de beroepen niet onder de verantwoordelijkheid van de sectorieel bevoegde minister vallen - in welk geval beslissing en beslissing na beroep eventueel bij dezelfde instantie berusten — doch worden behandeld door bijvoorbeeld de Eerste Minister of de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken ».

Die verduidelijking wijst erop dat met het administratief beroep bij de Koning reeds in bestuurlijk verband naar een eenheid in interpretatie van de wet wordt gestreefd. Op het stuk van de voor dat beroep te volgen procedure is wel een aanvullende regeling nodig. Deze kan best door de Koning worden vastgesteld. Daarom schrijven men in fine van het eerste lid : « ... kan de verzoeker een beroep instellen bij de Koning, volgens de regels die Hij bepaalt ».

1.2. Het administratief beroep bij de Koning is blijkens het eerste lid enkel mogelijk tegen beslissingen tot afwijzing van aanvragen voor het inzien of het bekomen van een afschrift van een bestuursdocument (artikel 5 van het ontwerp) of voor het verbeteren van een dergelijk document (artikel 7 van het ontwerp). De weigering om uitleg te

partieel aan de publiciteit, de consultatie, de uitleg of de communicatie onder vorm van kopie kan beperkt worden tot de resterende partij ».

6. Het is reeds eerder opgemerkt in het huidige advies, onder artikel 5 — punt 4 —, dat de bepaling die in de alinea 4 van artikel 5 van het ontwerp wordt genoemd betreffende de weigering van publiciteit, zou logisch gezien onder artikel 6, waar de motieven worden opgegeven waarom een weigering van publiciteit kan worden gegeven, moeten worden geplaatst. Indien deze suggestie wordt aangenomen, zal de tekst die hierboven is voorgesteld de paragraaf 5 van artikel 6 vormen.

Art. 7

Dit artikel heeft betrekking tot de rectificatie van persoonsgegevens die kunnen voorkomen in een administratief document. Sommige wetten, zoals die welke de burgerlijke stand betreffen, voorzien in een specifieke procedure voor rectificatie. Het is niet vanzelfsprekend dat men zou willen afwijken van deze wetten. Daarom wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

« Art. 7. — Wanneer een persoon aantoonbaar dat een administratief document van een federale administratieve overheid onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen, is die overheid ertoe gehouden de nodige verbeteringen aan te brengen. De verbetering geschiedt op schriftelijke vraag van de betrokkene, onverminderd de toepassing van een door of krachtens de wet voorgeschreven procedure.

Wanneer de vraag is gericht tot een federale administratieve overheid die het administratief document niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mee van de overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft ».

Art. 8

1.1. Volgens het eerste lid kan de persoon aan wie de openbaarheid of de verbetering van een bestuursdocument is geweigerd, tegen die weigering opkomen bij de Koning. Kennelijk betreft het een administratief beroep. Dienomtrent geeft de memorie van toelichting de volgende verduidelijking :

« Het is aangewezen dat de beroepen niet onder de verantwoordelijkheid van de sectorieel bevoegde minister vallen - in welk geval beslissing en beslissing na beroep eventueel bij dezelfde instantie berusten — doch worden behandeld door bijvoorbeeld de Eerste Minister of de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken ».

Die verduidelijking wijst erop dat met het administratief beroep bij de Koning reeds in bestuurlijk verband naar een eenheid in interpretatie van de wet wordt gestreefd. Op het stuk van de voor dat beroep te volgen procedure is wel een aanvullende regeling nodig. Deze kan best door de Koning worden vastgesteld. Daarom schrijven men in fine van het eerste lid : « ... kan de verzoeker een beroep instellen bij de Koning, volgens de regels die Hij bepaalt ».

1.2. Het administratief beroep bij de Koning is blijkens het eerste lid enkel mogelijk tegen beslissingen tot afwijzing van aanvragen voor het inzien of het bekomen van een afschrift van een bestuursdocument (artikel 5 van het ontwerp) of voor het verbeteren van een dergelijk document (artikel 7 van het ontwerp). De weigering om uitleg te

verschaffen in de zin van artikel 4 van het ontwerp — te weten ter plaatse —, wordt om voor de hand liggende redenen niet beoogd.

In een beroep bijvoorbeeld van een betrokken derde tegen een beslissing van instemming met inzage of mededeling in afschrift van een bestuursdocument wordt niet voorzien. Dat houdt kennelijk verband, voor een deel met het feit dat het bestuursdocument op vraag van een bestuurde wordt openbaar gemaakt, voor een ander deel met de uitzonderingsgronden welke in artikel 6 zijn opgenomen, tenslotte en vooral met de in het ontwerp tot uitdrukking komende zorg, te weten het reduceren van de eventualiteiten die de doelstelling van de openbaarheid van bestuur onredelijk kunnen doorkuisen. Overigens is het zo dat voor de derde die aantoonde dat hij door een fout van het bestuur in zijn rechtmatige belangen is geschaad, de mogelijkheid van gerechtelijk rechtsherstel open blijft.

Moeilijker zal het liggen wanneer door een instemmen-de beslissing tot openbaarmaking van een niet-federale administratieve overheid aan een federaal beleidsbelang wordt geraakt. Het is zeer de vraag of op dat punt bij wege van regelgeving in een sluitende oplossing kan worden voorzien.

1.3. De omschrijving van het toepassingsgebied van het ontwerp in artikel 1, § 1, sluit in dat de administratieve beroepsprocedure bedoeld in artikel 8 uitsluitend beslissingen van federale administratieve overheden tot voorwerp kan hebben.

Uit het voorgestelde artikel 24^{ter} van de Grondwet volgt en de toelichting doet ervan blijken dat ten aanzien van de niet-federale administratieve overheden, de bevoegdheid van de federale wetgever inderdaad zich beperkt tot het opleggen van uitzonderingen en beperkingen op de openbaarheid inzake aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Aan artikel 94 van de Grondwet ontleent de federale wetgever, met uitsluiting van de decretale wetgever, de bevoegdheid om in de oprichting van een rechtsprekend orgaan, bijvoorbeeld een administratief rechtscollege, te voorzien (Arbitragehof, arrest n° 40/92 van 13 mei 1992).

Een administratief beroep is geen juridictioneel beroep. Het inrichten van een administratief beroep is evenmin het bepalen van een uitzondering of beperking als bedoeld in het voorgestelde artikel 24^{ter} van de Grondwet. De federale bevoegdheid kan in dezen derhalve niet zo ver reiken dat beslissingen van een niet-federale administratieve overheid zouden worden onderworpen aan een op het federaal niveau geregelde administratieve beroepsprocedure, ook al zou het beroep uitsluitend een op federale gronden opgelegd verbod van openbaarheid betreffen. De gewone wetgever kan immers de beslissingen van een administratieve gemeenschaps- of gewestoverheid niet aan een hervormingsberoep bij de Koning onderwerpen.

Een regeling van die aard is wel mogelijk ten aanzien van de provincies en gemeenten, omdat de wetgever bevoegd is om een specifiek toezicht te organiseren ten aanzien van hun handelingen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is (artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Dat zou dan evenwel niet stroken met de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 1: de provincies en de gemeenten moeten voor de toepassing van de wet als niet-federale administratieve overheden worden beschouwd.

1.4. De conclusie uit het voorgaande is :

a. het in het eerste lid bedoelde beroep bij de Koning staat slechts open voor beroepen tegen weigeringsbeslis-

une explication au sens de l'article 4 du projet — à savoir sur place — n'est pas visé.

Il n'est pas prévu de recours formé par exemple par un tiers intéressé contre une décision autorisant la consultation ou la communication sous forme de copie d'un document administratif. La raison tient manifestement, d'une part, au fait que le document administratif est publié à la demande d'un administré, d'autre part, aux motifs d'exception énoncés à l'article 6, enfin et surtout à la préoccupation qui se dégage du projet, à savoir réduire les éventualités qui pourraient sans justification tenir en échec l'objectif que constitue la publicité de l'administration. D'ailleurs, au tiers qui démontre qu'il a été lésé dans ses intérêts légitimes par le fait de l'administration, il reste la possibilité du rétablissement de la légalité par la voie judiciaire.

La question sera plus délicate lorsqu'une décision d'autorisation de publication émanant d'une autorité administrative non fédérale affecte un intérêt de la politique fédérale. Il est douteux que, sur ce point, une solution cohérente puisse être apportée par la voie normative.

1.3. La délimitation du champ d'application du projet, à l'article 1^{er}, § 1^{er}, implique que la procédure de recours administratif visée à l'article 8 peut uniquement porter sur des décisions d'autorité administratives fédérales.

Il résulte de l'article 24^{ter}, proposé, de la Constitution et les développements font apparaître qu'à l'égard des autorités administratives non fédérales, le pouvoir du législateur fédéral se limite effectivement à imposer des exceptions et des restrictions à la publicité dans des matières pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente.

C'est de l'article 94 de la Constitution que le législateur fédéral, à l'exclusion du législateur décentralisé, tient la compétence d'établir une juridiction, par exemple une juridiction administrative (Cour d'arbitrage, arrêt n° 40/92 du 13 mai 1992).

Un recours administratif n'est pas un recours juridictionnel. L'organisation d'un recours administratif ne consiste pas davantage à établir une exception ou une restriction au sens de l'article 24^{ter}, proposé, de la Constitution. Dès lors, la compétence fédérale ne peut aller, en l'occurrence, jusqu'à soumettre les décisions d'une autorité administrative non fédérale à une procédure de recours administratif réglée au niveau fédéral, lors même que le recours porterait exclusivement sur une interdiction de publicité imposée pour des motifs relevant du niveau fédéral. En effet, il n'est pas au pouvoir du législateur ordinaire de soumettre les décisions d'une autorité administrative communautaire ou régionale à un recours en réformation devant le Roi.

En revanche, pareil système est possible à l'égard des provinces et des communes, le législateur étant compétent pour organiser une tutelle spécifique relative à leurs actes qui se rapportent à des matières pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente (article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980). Ce serait cependant contradictoire à la définition du champ d'application donnée à l'article 1^{er} : pour l'application de la loi, les provinces et les communes doivent être considérées comme des autorités administratives non fédérales.

1.4. Il y a lieu de conclure de ce qui précède que :

a. le recours auprès du Roi, visé à l'alinéa 1^{er}, s'entend des seuls recours formés contre des décisions de refus

singen van een federale administratieve overheid, wat duidelijker tot uiting zou moeten worden gebracht;

b. wanneer men het administratief beroep bij de Koning wenst uit te breiden tot de weigeringsbeslissingen van provincies en gemeenten, kan zulks best geschieden in een apart artikel, in te lassen in de slotbepalingen, met een onverminderd-verwijzing naar dat artikel in artikel 1 (in het tekstvoorstel voor artikel 1, § 1, zou onderdeel b) worden aangevuld met de woorden : « onverminderd het bepaalde in artikel... wat de provincies en de gemeenten betreft »);

c. bij stilzitten van de decreet- of ordonnantiegever zal tegen een weigeringsbeslissing van een administratieve gemeenschaps- of gewestoverheid onmiddellijk bij de Raad van State in een juridictioneel beroep moeten worden opgekomen.

2.1. Met het oog op een grotere terminologische eenvoudigheid vervange men in artikel 8, eerste lid, de term « verwerping » door de reeds in artikel 6, § 1, gebezigde term « afwijzing ».

In de Franse tekst van het tweede lid schrijve men : « dans les soixante jours de la réception du recours ».

2.2. De rechtszekerheid is erbij gebaat zo in artikel 8, eerste lid, een termijn, bijvoorbeeld van dertig dagen volgend op de kennisgeving van de beslissing, wordt ingeschreven binnen welke het beroep bij de Koning moet worden ingesteld.

3. Artikel 8, derde lid, is de herhaling van een algemene regel : de Raad van State is de algemene rechter van de machtsoverschrijding.

Art. 9

Artikel 9 van het ontwerp luidt als volgt :

« Deze wet is van toepassing onverminderd de wet van 22 maart 1886 houdende auteursrecht. Voor de openbaarmaking, in toepassing van Hoofdstuk III van deze wet, van een auteursrechtelijk beschermd bestuursdocument, is de toestemming van de maker evenwel niet vereist.

Bij de mededeling van een bestuursdocument dat een auteursrechtelijk beschermd werk is, wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter ervan ».

Het kan niet worden ontkend dat er een spanning is tussen het recht op openbaarheid van bestuur en de gevolgen welke aan de bescherming van het auteursrecht zijn verbonden, althans wanneer een ander persoon dan de overheid tot wie de vraag om openbaarheid is gericht, titularis of contractuele houder van het auteursrecht is ⁽¹⁾.

Het evenwicht tussen beide belangen dat in het ontwerp is uitgewerkt, bestaat erin dat de auteursrechtelijke bescherming de openbaarheid van bestuur niet in de weg kan staan, doch dat de overheid verplicht wordt in voorkomend geval op het bestaan van een auteursrechtelijke bescherming te attenderen.

De zoëven bedoelde spanning lijkt het sterkst aanwezig te zijn waar de openbaarheid staat tegenover het moreel recht dat de auteur op zijn werk moet kunnen laten gelden. Conflicten tussen beide kan men mildereren door, al naar de vorm waarin openbaarheid wordt verleend, het recht op openbaarheid dan wel het auteursrechtelijk belang te laten prevaleren.

In die optiek wordt de volgende redactie in overweging gegeven :

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld D.W.F. VERKADE, Wet openbaarheid van bestuur en auteursrecht, in MEDIA-forum, (5) 1993-1, Nederland.

émanant d'une autorité administrative fédérale, ce qui devrait être exprimé plus clairement;

b. si l'intention est d'étendre le recours administratif auprès du Roi aux décisions de refus émanant des provinces et des communes, cette extension devrait, de préférence, faire l'objet d'un article distinct, à insérer dans les dispositions finales, moyennant une référence restrictive à cet article dans l'article 1^{er} (dans la proposition de texte pour l'article 1^{er}, § 1^{er}, le point b) serait complété par les mots : « sans préjudice de l'article... en ce qui concerne les provinces et les communes »);

c. en cas d'inaction du législateur décrétal ou légiférant par ordonnance, une décision de refus d'une autorité administrative communautaire ou régionale devra faire immédiatement l'objet d'un recours juridictionnel auprès du Conseil d'Etat.

2.1. Pour assurer une plus grande uniformité terminologique dans le texte néerlandais, il conviendrait de remplacer, à l'article 8, alinéa 1^{er}, le terme « verwerping » par le terme « afwijzing », déjà utilisé à l'article 6, § 1^{er}.

Dans le texte français de l'alinéa 2, on écrira « dans les soixante jours de la réception du recours ».

2.2. La sécurité juridique serait renforcée en inscrivant à l'article 8, alinéa 1^{er}, un délai, par exemple de trente jours à compter de la notification de la décision, dans lequel le recours doit être introduit auprès du Roi.

3. L'article 8, alinéa 3, constitue la réitération d'une règle générale : le Conseil d'Etat est le juge général de l'excès de pouvoir.

Art. 9

L'article 9 du projet s'énonce comme suit :

« La présente loi est applicable sans préjudice de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur. Pour la publication, en application du chapitre III de la présente loi, d'un document administratif protégé par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur n'est cependant pas requise.

Lors de chaque communication d'une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorité administrative attire l'attention sur le caractère protégé de l'œuvre ».

Il y a sans conteste antinomie entre le droit à la publicité de l'administration et les effets liés à la protection du droit d'auteur, du moins lorsqu'une personne autre que l'autorité à laquelle a été adressée la demande de publicité est titulaire ou contractuellement détentrice du droit d'auteur ⁽¹⁾.

L'équilibre mis au point dans le projet entre ces deux intérêts tient en ce que la protection des droits d'auteur ne peut entraver la publicité de l'administration, tandis que l'autorité est tenue de signaler, le cas échéant, l'existence d'une protection du droit d'auteur.

L'antinomie susévoquée semble maximale lorsque la publicité entre en concurrence avec le droit moral que l'auteur doit pouvoir faire valoir sur son œuvre. Il est possible d'atténuer les conflits entre ces deux intérêts en faisant prévaloir, en fonction de la forme sous laquelle la publicité est consentie, soit la publicité soit l'intérêt du droit d'auteur.

Dans cette optique, la rédaction suivante est suggérée :

⁽¹⁾ Voir par exemple D.W.F. VERKADE « Wet openbaarheid van bestuur en auteursrecht », in MEDIA-forum, (5) 1993-1, Pays-Bas.

« Art. 9. — Wanneer de vraag om openbaarheid betrekking heeft op een bestuursdocument van een federale administratieve overheid waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan niet vereist om ter plaatse inzage van het document te verlenen of uitleg erover te verstrekken.

Een mededeling in afschrift van een auteursrechtelijk beschermd werk is niet toegestaan dan met voorafgaande toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan.

In ieder geval wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het betrokken werk ».

Zo nodig kan een aanpassing van de wetgeving betreffende het auteursrecht in overweging worden genomen ⁽¹⁾.

Art. 10

Dit artikel heeft betrekking op de gearchiveerde bestuursdocumenten van de federale administratieve overheden. Aan de Raad van State is bevestigd dat over de vraag tot openbaarmaking van in een archief neergelegde documenten moet worden beslist door de overheid die de documenten in het archief heeft gedeponneerd. De vraag zal derhalve tot die overheid moeten worden gericht. In het tekstvoorstel dat onder artikel 5 voor het eerste lid is gemaakt, is daarmee rekening gehouden.

Bijgevolg kan artikel 10 zich beperken tot de volgende bepaling :

« Artikel 10. — De beheerder van een federaal archief is voor het toepassen van deze wet tot medewerking gehouden.

De in artikel 6... (voorts zoals in het ontwerp) ».

Art. 11

Volgens dit artikel treedt de wet in ontwerp in werking op de datum die de Koning bepaalt en ten laatste zes maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Bij het bepalen van de inwerkingtreding van de wet in ontwerp zal men oog hebben voor het bepaalde in het voorgestelde artikel 24^{ter} van de Grondwet waarbij aan eenieder het recht op openbaarheid van bestuur wordt toegekend, behoudens de uitzonderingen en beperkingen die in een wet, een decreet of een ordonnantie worden vastgesteld.

Er moet derhalve een binding worden gemaakt tussen de inwerkingtreding van de voorgestelde grondwetsbepaling en die van het vaststellen van de uitzonderingen en beperkingen.

Erin voorzien dat het ontwerp gelijktijdig met het voorgestelde grondwetsartikel in werking treedt, is nodig doch is nog geen volkomen oplossing vermits, wat de Gemeen-

⁽¹⁾ Artikel 1 van de auteurswet van 22 maart 1886 vereist de toestemming van de maker om een werk « te verveelvoudigen op welke wijze of in welke vorm ook ». In het ontwerp van wet betreffende het auteursrecht, de naburige rechten en het kopiëren voor eigen gebruik van geluids- en audiovisuele werken (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, B.Z. 1991-1992, n° 473/1), wordt gesteld dat alleen de maker van een werk het recht heeft om « het vast te leggen, te reproduceren, openbaar te maken, te verspreiden, aan het publiek mee te delen, te bewerken, te vertalen op welke wijze of in welke vorm ook » (artikel 2).

« Art. 9. — Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur ».

S'il y a lieu, il pourrait être envisagé d'adapter la législation sur le droit d'auteur ⁽¹⁾.

Art. 10

Cet article a trait aux documents administratifs archivés des autorités administratives fédérales. Il a été confirmé au Conseil d'Etat que c'est à l'autorité qui a déposé les documents aux archives qu'il appartient de statuer sur la demande de publicité de ces documents. Il conviendra dès lors d'adresser la demande à cette autorité. La proposition de texte faite sous l'article 5 pour le premier alinéa tient compte de cette exigence.

Par conséquent, l'article 10 peut se réduire au texte suivant :

« Article 10. — L'administrateur d'archives fédérales est tenu de collaborer à l'application de la présente loi.

Les motifs d'exception... (la suite comme dans le projet) ».

Art. 11

Selon cet article, la loi en projet entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur belge*.

En fixant l'entrée en vigueur de la loi en projet, il conviendra d'avoir égard à l'article 24^{ter}, proposé, de la Constitution, qui accorde à chacun le droit à la publicité de l'administration, sauf les exceptions et restrictions prévues par une loi, un décret ou une ordonnance.

Il y a lieu, dès lors, de mettre en relation l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle proposée et celle des règles prévoyant ces exceptions et restrictions.

Il s'impose de veiller à ce que le projet entre en vigueur en même temps que la disposition constitutionnelle proposée, mais il ne s'agit pas pour autant d'une solution abso-

⁽¹⁾ L'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur impose l'autorisation de l'auteur pour « la reproduction (d'une œuvre) de quelque manière et sous quelque forme que ce soit ». Le projet de loi relatif au droit d'auteur, aux droits voisins et à la copie privée d'œuvres sonores et audiovisuelles (Doc. parl., Chambre des Représentants, S.E. 1991-1992, n° 473/1) porte que seul l'auteur d'une œuvre a le droit « de la fixer, de la reproduire, de la publier, de la distribuer, de la communiquer au public, de l'adapter, de la traduire, sous quelques formes et modalités que ce soit » (article 2).

schappen en de Gewesten betreft, enkel de Vlaamse Gemeenschap voor de diensten van de Vlaamse regering en de onder deze ressorterende instellingen in een algemene regeling van openbaarheid van bestuur heeft voorzien ⁽¹⁾.

Allicht kan worden nagegaan of een adequate oplossing niet erin bestaat het voorgestelde grondwetsartikel 24^{ter} aan te vullen met een bepaling omtrent de inwerkingtreding van het recht op openbaarheid van bestuur waardoor met name aan de Gemeenschappen en de Gewesten een tijd wordt gelaten om in een wetgeving betreffende de uitzonderingen en beperkingen te voorzien of deze aan te passen.

III. — SLOTOPMERKING

De Regering zal erover moeten oordelen of in hoofdstuk IV — Slotbepalingen, geen bepaling moet worden opgenomen in de zin van artikel 6 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Een mogelijke redactie kan zijn :

« Art. (11). — Deze wet doet geen afbreuk aan de wetsbepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien ».

De kamer was samengesteld uit

H. :

H. COREMANS, *kamervoorzitter*;

Mevr. :

S. VANDERHAEGEN,

HH. :

M. VAN DAMME, *staatsraden*;

G. SCHRANS,

E. WYMEERSCH, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevr. :

A. BECKERS, *griffier*.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van mevrouw S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. BAERT, auditeur. De nota van het coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer G. VAN HAEGENDOREN, adjunct-referendaris.

De Griffier,

A. BECKERS

De Voorzitter,

H. COREMANS

lue, dès lors qu'en ce qui concerne les Communautés et les Régions, seule la Communauté flamande a prévu un régime général de publicité de l'administration pour les services du Gouvernement flamand et les établissements qui en relèvent ⁽¹⁾.

Evidemment, il est permis de se demander si une solution adéquate ne consisterait pas à compléter l'article 24^{ter}, proposé, de la Constitution par une disposition relative à l'entrée en vigueur du droit à la publicité de l'administration, laissant notamment aux Communautés et aux Régions un délai qui leur permette de légiférer ou d'adapter leur législation concernant ces exceptions et restrictions.

III. — OBSERVATION FINALE

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier s'il n'y aurait pas lieu d'insérer dans le chapitre IV — Dispositions finales, une disposition au sens de l'article 6 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Cette disposition pourrait être rédigée ainsi qu'il suit :

« Art. (11). — La présente loi ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration ».

La chambre était composée de

M. :

H. COREMANS, *président de chambre*;

Mme :

S. VANDERHAEGEN,

MM. :

M. VAN DAMME, *conseillers d'Etat*;

G. SCHRANS,

E. WYMEERSCH, *assesseurs de la section de législation*;

Mme : -

A. BECKERS, *greffier*.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. J. BAERT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. VAN HAEGENDOREN, référendaire adjoint.

Le Greffier,

A. BECKERS

Le Président,

H. COREMANS

⁽¹⁾ Zie het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve.

⁽¹⁾ Voir le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand.

WETSONTWERP

BOUDEWIJN, KONING DER BELGEN,

*Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen,
ONZE GROET.*

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken is gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

HOOFDSTUK I**Algemene bepalingen****Artikel 1**

§ 1. Deze wet is van toepassing :

- a) op de federale administratieve overheden;
- b) op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt.

§ 2. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

1° administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

2° bestuursdocument : alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt;

3° nominatief document : bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.

HOOFDSTUK II**Actieve openbaarheid****Art. 2**

Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden :

PROJET DE LOI

BAUDOUIN, ROI DES BELGES,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique est chargé de présenter en Notre Nom aux Chambres législatives, le projet de loi dont la teneur suit :

CHAPITRE 1^{er}**Dispositions générales****Article 1^{er}**

§ 1. La présente loi s'applique :

- a) aux autorités administratives fédérales;
- b) aux autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales, mais uniquement dans la mesure où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la loi interdit ou limite la publicité de documents administratifs.

§ 2. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° autorité administrative : une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

2° document administratif : toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose;

3° document nominatif : document administratif comportant une appréciation ou un jugement de valeur relatif à une personne physique nommément désignée ou aisément identifiable, ou la description d'un comportement dont la divulgation peut manifestement causer un préjudice à cette personne.

CHAPITRE II**Publicité active****Art. 2**

Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales :

1° bepaalt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, de federale administratieve overheden die ertoe gehouden zijn een gespecialiseerde instantie te belasten met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid;

2° publiceert elke federale administratieve overheid een document met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie ; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt;

3° vermeldt elke briefwisseling uitgaande van een federale administratieve overheid de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier;

4° vermeldt elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een federale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen ; bij ontstentenis neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

Art. 3

De vergoedingen die eventueel worden aangerekend voor het ter beschikking stellen van informatie mogen de kostprijs niet overtreffen.

HOOFDSTUK III

Passieve openbaarheid

Art. 4

§ 1. Het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document bestaat erin dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen.

Voor nominatieve documenten is vereist dat de verzoeker van een belang doet blijken.

§ 2. Het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument kan worden onderworpen aan het betalen van een vergoeding waarvan de Koning het bedrag vaststelt.

Art. 5

Inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument geschiedt op aanvraag. De vraag

1° le Roi désigne, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information;

2° chaque autorité administrative fédérale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande, un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement;

3° toute correspondance émanant d'une autorité administrative fédérale indique le nom, la qualité, l'adresse et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier;

4° tout document par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une autorité administrative fédérale est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai pour introduire le recours ne prend pas cours.

Art. 3

Les rétributions éventuellement réclamées pour la délivrance des informations ne peuvent excéder le prix coûtant.

CHAPITRE III

Publicité passive

Art. 4

§ 1^{er}. Le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.

Pour les documents nominatifs, le demandeur doit justifier d'un intérêt.

§ 2. La réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution dont le montant est fixé par le Roi.

Art. 5

La consultation d'un document administratif, les explications y relatives ou sa communication sous

vermeldt duidelijk het betrokken bestuursdocument, minstens de betrokken aangelegenheid, en wordt schriftelijk gericht aan de bevoegde federale administratieve overheid, ook wanneer deze het document in een archief heeft neergelegd.

Wanneer de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift is gericht tot een federale administratieve overheid die het bestuursdocument niet onder zich heeft, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mede van de administratieve overheid die naar haar informatie het document onder zich heeft.

De federale administratieve overheid houdt een register bij van de schriftelijke aanvragen, volgens datum van ontvangst.

Art. 6

§ 1. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen :

- 1° de veiligheid van de bevolking;
- 2° de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurdten tenzij, wat de persoonlijke levenssfeer betreft, de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd;
- 3° de federale internationale betrekkingen van België;
- 4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;
- 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten;
- 6° een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet;
- 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld;
- 8° 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.

§ 2. Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument die met toepassing van deze wet is gedaan af wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet :

- 1° aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting ;
- 2° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke over-

forme de copie ont lieu sur demande. La demande indique clairement le document administratif concerné, et au moins la matière concernée, et est adressée par écrit à l'autorité administrative fédérale compétente, même si celle-ci a déposé le document aux archives.

Lorsque la demande de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas en possession du document administratif, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon les informations dont elle dispose, est détentrice du document.

L'autorité administrative fédérale consigne les demandes écrites dans un registre, classées par date de réception.

Art. 6

§ 1^{er}. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

- 1° la sécurité de la population;
- 2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés sauf, en ce qui concerne la vie privée, si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la consultation, à l'explication ou à la communication sous forme de copie;
- 3° les relations internationales fédérales de la Belgique;
- 4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;
- 5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;
- 6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;
- 7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;
- 8° le secret de l'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.

§ 2. L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte :

- 1° à une obligation de secret instaurée par la loi;
- 2° au secret des délibérations du Gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du

heden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is.

§ 3. Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag :

- 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;
- 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
- 3° kennelijk onredelijk is;
- 4° te vaag geformuleerd is.

§ 4. Wanneer in toepassing van de §§ 1 tot 3 een bestuursdocument slechts voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift tot het overige deel beperkt.

§ 5. De federale administratieve overheid die niet onmiddellijk op een vraag om openbaarheid kan ingaan of ze afwijst, geeft binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker kennis van de redenen van het uitstel of de afwijzing. In geval van uitstel kan de termijn nooit met meer dan vijftien dagen worden verlengd.

Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.

Art. 7

Wanneer een persoon aantoont dat een bestuursdocument van een federale administratieve overheid onjuiste of onvolledige gegevens bevat die hem betreffen, is die overheid ertoe gehouden de nodige verbeteringen aan te brengen. De verbetering geschiedt op schriftelijke aanvraag van de betrokkene, onverminderd de toepassing van een door of krachtens de wet voorgeschreven procedure.

Wanneer de vraag is gericht tot een federale administratieve overheid die niet bevoegd is om de verbeteringen aan te brengen, stelt deze de verzoeker daarvan onverwijld in kennis en deelt hem de benaming en het adres mee van de overheid die naar haar informatie daartoe bevoegd is.

Art. 8

Er wordt een Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht.

Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te bekomen op grond van deze wet, verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen.

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

pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée.

§ 3. L'autorité administrative fédérale peut rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif dans la mesure où la demande :

- 1° concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise, le document étant inachevé ou incomplet;
- 2° concerne un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel à l'autorité;
- 3° est manifestement abusive;
- 4° est formulée de façon trop vague.

§ 4. Lorsque, en application des §§ 1^{er} à 3, un document administratif ne doit ou ne peut être soustrait que partiellement à la publicité, la consultation, l'explication ou la communication sous forme de copie est limitée à la partie restante.

§ 5. L'autorité administrative fédérale qui ne peut pas réserver de suite immédiate à une demande de publicité ou qui la rejette, communique dans un délai de trente jours de la réception de la demande les motifs de l'ajournement ou du rejet. En cas d'ajournement, le délai ne pourra jamais être prolongé de plus de quinze jours.

En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée.

Art. 7

Lorsqu'une personne démontre qu'un document administratif d'une autorité administrative fédérale comporte des informations inexacts ou incomplètes la concernant, cette autorité est tenue d'apporter les corrections requises. La rectification s'opère à la demande écrite de l'intéressé, sans préjudice de l'application d'une procédure prescrite par ou en vertu de la loi.

Lorsque la demande est adressée à une autorité administrative fédérale qui n'est pas compétente pour apporter les corrections, celle-ci en informe sans délai le demandeur et lui communique la dénomination et l'adresse de l'autorité qui, selon ses informations, est compétente pour le faire.

Art. 8

Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la communication ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il demande à la Commission d'émettre un avis.

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

Elk beroep bij de Raad van State moet vergezeld zijn van het advies van de Commissie.

De Koning bepaalt bij in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling en de werking van de Commissie, die in elk geval een volksvertegenwoordiger en een senator omvat, aangeduid door de Kamer waarvan ze deel uitmaken.

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Art. 9

Wanneer de vraag om openbaarheid betrekking heeft op een bestuursdocument van een federale administratieve overheid waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan niet vereist om ter plaatse inzage van het document te verlenen of uitleg erover te verstrekken.

Een mededeling in afschrift van een auteursrechtelijk beschermd werk is niet toegestaan dan met voorafgaande toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan.

In ieder geval wijst de overheid op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het betrokken werk.

Art. 10

De bepalingen van deze wet zijn mede van toepassing op de bestuursdocumenten die door een federale administratieve overheid in een archief zijn neergelegd.

De beheerder van een federaal archief is ertoe gehouden zijn medewerking te verlenen aan de toepassing van deze wet.

De in artikel 6 bedoelde uitzonderingsgronden houden op van toepassing te zijn na het verstrijken van de termijn welke voor de geheimhouding van het betrokken archief is bepaald.

De eerste drie leden zijn niet van toepassing op het Algemeen Rijksarchief of het Rijksarchief in de Provinciën, voor wie de wettelijke bepalingen betreffende de Archieven onverminderd van toepassing blijven.

Art. 11

Deze wet doet geen afbreuk aan de wetsbepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

L'avis de la Commission doit accompagner tout recours devant le Conseil d'Etat.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission, qui comprend en tout cas un député et un sénateur désignés par la Chambre à laquelle ils appartiennent.

CHAPITRE IV

Dispositions finales

Art. 9

Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur.

Art. 10

Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux documents administratifs qui sont déposés dans des archives par une autorité administrative fédérale.

L'administrateur d'archives fédérales est tenu d'apporter sa collaboration à l'application de la présente loi.

Les motifs d'exception visés à l'article 6 ne sont plus d'application après l'expiration du délai fixé pour le secret des archives concernées.

Les alinéas 1^{er} à 3 ne s'appliquent pas aux Archives Générales du Royaume ou aux Archives de l'Etat dans les Provinces, auxquelles les dispositions légales relatives aux Archives restent entièrement d'application.

Art. 11

La présente loi ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration.

Art. 12

Deze wet treedt in werking op de datum die de Koning bepaalt en ten laatste zes maand na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Gegeven te Brussel, 8 juli 1993.

BOUDEWIJN

VAN KONINGSWEGE :

*De Minister van Binnenlandse Zaken
en Ambtenarenzaken,*

L. TOBBACK

Art. 12

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au Moniteur Belge.

Donné à Bruxelles, le 8 juillet 1993.

BAUDOUIN

PAR LE ROI :

*Le Ministre de l'Intérieur et
de la Fonction publique,*

L. TOBBACK