

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

8 NOVEMBRE 1993

PROJET DE LOI

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

AMENDEMENTS

N° 57 DE M. DE VliegHERE

Art. 8

Remplacer cet article par la disposition suivante :

« Art. 8. — § 1^{er}. Une Commission d'accès aux documents administratifs est créée.

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition et le fonctionnement de la Commission, qui comprend en tout cas un député et un sénateur désignés par la Chambre à laquelle ils appartiennent.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la communication ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il peut faire appel à la Commission.

Si la demande de consultation a été rejetée par défaut de communication dans le délai prescrit, la Commission enjoint à l'autorité fédérale concernée de permettre la consultation dans les quinze jours, à moins que ladite autorité ne prouve que l'article 6, § 1^{er}, est d'application.

Voir :

- 1112 - 92 / 93 :

— N° 1 : Projet de loi.

— N° 2 à 3 : Amendements.

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

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

8 NOVEMBER 1993

WETSONTWERP

**betreffende de openbaarheid
van bestuur**

AMENDEMENTEN

N° 57 VAN DE HEER DE VliegHERE

Art. 8

Dit artikel vervangen door de volgende bepaling :

« Art. 8. — § 1. Er wordt een Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten opgericht.

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.

§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of verbetering van een bestuursdocument te bekomen op grond van deze wet, kan hij beroep doen op de Commissie.

Wanneer de aanvraag om raadpleging is afgewezen bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, beveelt de Commissie de betrokken federale overheid binnen de veertien dagen de raadpleging toe te staan, tenzij deze aantoon dat artikel 6, § 1 van toepassing is.

Zie :

- 1112 - 92 / 93 :

— N° 1 : Wetsontwerp.

— N° 2 tot 3 : Amendementen.

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

Dans tous les autres cas, elle tente de concilier les parties. S'il s'avère au bout d'un mois, que cette tentative de conciliation n'a donné aucun résultat acceptable pour le demandeur, la Commission rend un avis.

L'avis de la Commission doit accompagner tout recours devant le Conseil d'Etat. Ce dernier examine en référé toutes les plaintes introduites en vertu de la présente loi.

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

La Commission peut, d'initiative, émettre des avis sur l'application générale de la présente loi. Elle peut soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à son application et à sa révision éventuelle. »

JUSTIFICATION

Le seul véritable point faible du projet de loi, qui, dans son ensemble, exécute correctement le prescrit constitutionnel tendant à garantir au citoyen un accès aussi général que possible aux documents administratifs, concerne la possibilité d'imposer le respect de ses dispositions en cas de refus injustifié de la part de l'administration.

Le projet ne prévoit à cet effet qu'une Commission ayant une compétence consultative et, pour le reste, la seule ressource dont dispose le citoyen consiste à entamer une procédure à la fois longue et complexe devant le Conseil d'Etat. Si l'administration ne fait pas preuve de bonne volonté, cette procédure ne donnera que rarement des résultats satisfaisants.

Il serait possible d'obtenir ces résultats en instituant un tribunal administratif spécial, mais cette formule présente l'inconvénient que la société, qui est déjà « suradministrée », se verrait doter d'une lourde institution supplémentaire. S'il est nécessaire de créer une nouvelle institution, il faut qu'elle soit la moins lourde possible. C'est apparemment ce qui a été voulu dans le projet à l'examen, mais l'institution créée est en l'occurrence si peu lourde qu'elle manque de consistance.

D'où le présent amendement, qui recherche un juste milieu entre ces deux extrêmes. Dans les cas normaux, la Commission jouerait un rôle de conciliation, par le biais d'une procédure à l'amiable qui permettrait d'éviter de nombreux litiges interminables.

Ce n'est que lorsque l'administration saboterait la loi en ne motivant pas son refus que la Commission aurait une compétence quasi juridictionnelle et qu'elle pourrait ordonner à l'administration d'autoriser la consultation, sauf dans les cas qui sont contraires aux intérêts supérieurs énumérés à l'article 6, § 1^{er}.

Cette dernière règle devrait dissuader l'administration de se livrer à ce subtil abus de pouvoir qui consiste à décider en ne décidant pas.

Grâce à cette règle, peu nombreuses seront probablement les plaintes à arriver jusqu'au Conseil d'Etat. Dès lors que la demande d'information a un caractère d'actualité — le demandeur souhaite l'information à ce moment et non quelques années plus tard — la plainte répond toujours aux critères de la procédure en référé, le Conseil d'Etat devant nécessairement prendre des mesures conservatoires pour défendre ses intérêts. Que ces mesures soient les mêmes que celles de l'arrêt définitif est une particularité juridique, non une objection.

In alle andere gevallen bemiddelt ze tussen de partijen. Wanneer deze bemiddeling binnen de maand geen voor de verzoeker aanvaardbaar resultaat oplevert, brengt de Commissie een advies uit.

Elk beroep bij de Raad van State moet vergezeld zijn van het advies van de Commissie. De Raad van State behandelt alle klachten die op grond van deze wet ingediend worden in kortgeding.

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

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

VERANTWOORDING

Het enige echt zwakke punt in dit wetsontwerp, dat in zijn geheel genomen goed beantwoordt aan de grondwettelijke bepaling die aan de burger een zo ruim mogelijke toegang wil verschaffen tot de bestuursdocumenten, is de afdwingbaarheid bij weigering ten onrechte door de administratie.

Hiervoor voorziet het ontwerp slechts een Commissie met adviserende bevoegdheid, en verder is de burger aangewezen op de trage en zware procedure van de Raad van State. Dit zal slechts zelden tot bevredigende resultaten leiden, wanneer de administratie niet meewil.

Die resultaten zouden wel bereikt worden door het oprichten van een speciale administratieve rechtbank, maar die formule heeft dan weer het nadeel dat een reeds overbestuurde samenleving er nog een zware nieuwe instelling verkrijgt. Als een nieuwe instelling nodig is, dient deze zo licht mogelijk gehouden te worden. Dit was blijkbaar de bedoeling in het voorliggend ontwerp, alleen is ze te licht uitgevallen.

Vandaar dit amendement, dat een middenweg zoekt tussen die twee uitersten. Het geeft aan de Commissie in normale gevallen een bemiddelende rol, een procedure in der minne, die heel wat langdurige betwistingen kan voorkomen.

Slechts wanneer de administratie de wet saboteert door geen gemotiveerde weigering uit te spreken, krijgt de Commissie een quasi-rechtsprekende bevoegdheid en legt ze het toestaan ambtshalve op, behalve in die gevallen die ingaan tegen het hoger belang, zoals opgesomd in artikel 6, § 1.

Deze laatste regeling zal het subtiële machtsmisbruik, dat erin bestaat te beslissen door niet te beslissen, voor de administratie erg onaantrekkelijk maken.

Met een dergelijke regeling zullen vermoedelijk slechts weinig klachten doordringen tot bij de Raad van State. Gezien de vraag om informatie erg tijdgebonden is — de verzoeker heeft ze nu nodig, niet over enkele jaren — beantwoordt zijn klacht altijd aan de criteria voor de procedure in kortgeding, en dient de Raad van State noodzakelijkerwijze voorlopige bewarende maatregelen te nemen om zijn belangen te beschermen. Dat die maatregelen dezelfde zijn als bij de definitieve uitspraak, is een juridische eigenaardigheid, geen tegenwerping.

La publicité de l'administration est contraire à nos traditions administratives de type prusso-napoléonien, qui ne considèrent pas le citoyen comme un partenaire mais comme un subordonné qu'il faut guider. Il faudra tenir compte d'une longue période d'adaptation, pendant laquelle l'administration se fera à la nouvelle réalité. Pour suivre ce processus, il est hautement souhaitable que la Commission ait également un droit d'initiative lui permettant de donner des avis et de formuler des propositions pour soutenir ce processus.

Openbaarheid van Bestuur staat haaks op onze administratieve tradities, die van het Pruisisch-Napoleontische type zijn, en die de burger niet beschouwen als een partner maar als een te besturen ondergeschikte. Er moet gerekend worden op een lange aanpassingsperiode, waarin de administratie leert omgaan met de nieuwe realiteit. Om dit proces bij te sturen is het hoogst wenselijk dat de Commissie ook het initiatiefrecht krijgt om adviezen en voorstellen te doen die dit proces kunnen ondersteunen.

N° 58 DE M. DE VliegHERE

Art. 5

Au premier alinéa, remplacer les mots « La demande indique clairement le document administratif concerné, et au moins la matière concernée » par les mots « La demande indique clairement la matière concernée et, si possible, les documents administratifs concernés ».

JUSTIFICATION

Ainsi rédigé, le texte laissera à l'administration moins de possibilités de rejeter une demande en invoquant le fait qu'elle est formulée de façon trop vague (voir article 6, § 3, 4°), et il n'encouragera pas l'introduction de demandes imprécises. Eu égard à la complexité de l'administration, on peut en effet supposer que ce ne sera que dans des cas exceptionnels que le demandeur pourra préciser les documents dont il aura besoin.

N° 59 DE M. DE VliegHERE

Art. 6

Au § 3, 4°, remplacer les mots « trop vague » par les mots « manifestement trop vague ».

JUSTIFICATION

Le texte du projet permettrait à l'administration de vider la loi de sa substance en faisant une application excessivement stricte de cette disposition, ce qui pourrait en outre donner lieu à de nombreuses contestations inutiles. Cette éventualité peut être évitée en formulant cette disposition de manière plus restrictive.

N° 58 VAN DE HEER DE VliegHERE

Art. 5

In het eerste lid, de woorden « De vraag vermeldt duidelijk het betrokken bestuursdocument, minstens de betrokken aangelegenheid » vervangen door de woorden « De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten. »

VERANTWOORDING

Deze formulering geeft veel minder ruimte aan de administratie om de aanvraag te verwerpen op grond van te vage formulering (cf. artikel 6, § 3, 4°), en zal in de praktijk geen aanleiding geven tot minder nauwkeurige aanvragen. Gezien het ingewikkeld karakter van de administratie kan men er immers van uitgaan dat de aanvrager slechts in uitzonderlijke omstandigheden precies de documenten kan aanduiden die hij nodig heeft.

N° 59 VAN DE HEER DE VliegHERE

Art. 6

In § 3, 4°, de woorden « te vaag » vervangen door de woorden « kennelijk te vaag ».

VERANTWOORDING

Met de oorspronkelijke tekst kan de administratie, door overdreven stricte toepassing van de bepaling, het effect van de wetgeving in belangrijke mate uithollen, wat tevens aanleiding kan geven tot vele onnodige betwistingen. Dit kan ondervangen worden door de bepaling meer beperkend te maken.

W. DE VliegHERE