

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

16 FÉVRIER 1994

PROJET DE LOI

relatif à la publicité de l'administration

PROPOSITION DE LOI

portant des mesures visant à accorder un droit général à l'information aux citoyens et à instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services ou organismes nationaux, qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un ministre ou secrétaire d'état

PROPOSITION DE LOI

relative à la publicité de l'administration

PROPOSITION DE LOI

visant à assurer la liberté d'accès aux documents administratifs

PROPOSITION DE LOI

relative à l'accès à l'information en matière d'environnement

RAPPORT

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

PAR M. L. PEETERS

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

Voir :

- 1112 - 92 / 93 :

- N° 1 : Projet de loi.
- N° 2 à 12 : Amendements.

Voir aussi :

- N° 14 : Texte adopté par la Commission.
- 209 - 91 / 92 (S.E.) :
 - N° 1 : Proposition de loi de M. Ansoms.
- 628 - 91 / 92 (S.E.) :
 - N° 1 : Proposition de loi de MM. De Vlieghe, Cheron et Viseur.
- 695 - 92 / 93 :
 - N° 1 : Proposition de loi de MM. Draps et Gol.
- 1153 - 92 / 93 :
 - N° 1 : Proposition de loi de M. Barbé.

(*) Troisième session de la 48^e législature

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

16 FEBRUARI 1994

WETSONTWERP

betreffende de openbaarheid van bestuur

WETSVOORSTEL

houdende maatregelen tot toekenning van een algemeen recht op informatie aan de burgers en tot invoering van een principiële openbaarheid van het centraal bestuur en van de nationale diensten of instellingen die onder het gezag of het toezicht van een minister of staatssecretaris ressorteren

WETSVOORSTEL

betreffende de openbaarheid van bestuur

WETSVOORSTEL

waarbij de vrije toegang tot de administratieve stukken wordt gewaarborgd

WETSVOORSTEL

inzake de toegang tot milieuinformatie

VERSLAG

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

UITGEBRACHT DOOR DE HEER L. PEETERS

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

Zie :

- 1112 - 92 / 93 :

- N° 1 : Wetsontwerp.
- N° 2 tot 12 : Amendementen.

Zie ook :

- N° 14 : Tekst aangenomen door de Commissie.
- 209 - 91 / 92 (B.Z.) :
 - N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Ansoms.
- 628 - 91 / 92 (B.Z.) :
 - N° 1 : Wetsvoorstel van de heren De Vlieghe, Cheron en Viseur.
- 695 - 92 / 93 :
 - N° 1 : Wetsvoorstel van de heren Draps en Gol.
- 1153 - 92 / 93 :
 - N° 1 : Wetsvoorstel van de heer Barbé.

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

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi et les propositions de loi jointes au cours de ses réunions des 3 et 10 novembre 1993, du 8 décembre 1993 et des 12 et 19 janvier 1994.

Les réunions publiques de commission et les rapports nominatifs ont été généralisés par les modifications du Règlement du 27 octobre 1993, devenues effectives le 1^{er} décembre suivant.

Le présent rapport n'est toutefois pas nominatif, étant donné que l'examen du projet et des propositions jointes a été entamé début novembre et qu'il s'est donc déroulé partiellement à huis clos.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. Notre Constitution s'est enrichie récemment d'un article 24^{ter}, qui érige la publicité de l'administration en droit fondamental. Cet article, qui a été publié au *Moniteur belge* du 29 juin 1993, est libellé 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 par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis.

Disposition transitoire

La présente disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995. »

Cet article produit immédiatement ses effets, les discussions menées en commissions de révision de la Constitution de la Chambre et du Sénat ne permettent pas le moindre doute à ce sujet. Quiconque souhaite consulter un document administratif ou en obtenir une copie peut donc se prévaloir directement de cette disposition constitutionnelle. Cet effet direct ne prend toutefois cours que le 1^{er} janvier 1995.

On a en effet reporté l'entrée en vigueur de l'article 24^{ter} par le biais d'une disposition transitoire, afin de laisser au législateur et aux pouvoir décrets et ordonnanciers le temps d'arrêter les modalités et

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft onderhavig wetsontwerp en de toegevoegde wetsvoorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 3 en 10 november 1993, 8 december 1993 en 12 en 19 januari 1994.

De reglementswijzigingen dd. 27 oktober, die op 1 december 1993 in werking zijn getreden, veralgemeenden de openbaarheid van de commissievergaderingen en de nominatieve verslagen.

Aangezien de bespreking van onderhavig wetsontwerp en van de toegevoegde wetsvoorstellen begin november werd aangevat en dus nog deels met gesloten deuren plaatsvond, is onderhavig verslag niet nominatief.

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN

1. Onze Grondwet is sinds kort verrijkt met een artikel 24^{ter} dat de openbaarheid van bestuur als grondrecht invoert. Het artikel, dat werd gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1993, luidt als volgt :

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

Overgangsbepaling

Deze bepaling treedt in werking op 1 januari 1995. »

Dit artikel heeft directe werking (daarover lieten de besprekingen in de Commissies Grondwetsherziening van Kamer en Senaat geen twijfel bestaan). Iemand die inzage of kopie van een bestuursdocument wenst, kan zich dus rechtstreeks op het grondwetsartikel beroepen. Deze directe werking gaat nochtans maar in op 1 januari 1995.

De inwerkingtreding van artikel 24^{ter} werd inderdaad uitgesteld door middel van een overgangsbepaling, om de wetgever en de decreet- en ordonnanciegevers de tijd te geven de modaliteiten en de

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Vankeirsbilck.

A. — Titulaires :

C.V.P. MM. Breyne, Tant, Van Eetvelt, Vankeirsbilck, Vanleenhove.
P.S. MM. Dufour, Féaux, Harmegnies (M.), Namotte.
V.L.D. MM. Beysen, Cortois, Pierco, Van houtte.
S.P. MM. Dielens, Peeters (L.), Schellens.
P.R.L. MM. Bertouille, Pivin.
P.S.C. MM. Detremmerie, Sénéca.
Ecolo/Agalev VI. MM. Cheron, Viseur.
Blok M. Dewinter.

B. — Suppléants :

MM. Demuyt, Marsoul, Schuermans, Taylor, Van der Poorten, Van Peel.
MM. Canon, Eerdeken, Henry, Janssens, Léonard.
MM. Coveliers, Demeulenaere, Deswaene, Dewael, Taelman.
MM. Bourgois (M.), Sleetckx, Swennen, Vande Lanotte.
MM. Hazette, Severin, Simonet.
M. Charlier (Ph.), Mme de T'Serclaes, M. Hiance.
Mme Aelvoet, M. Detienne, Mme Dua.
MM. De Man, Van den Eynde.

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Vankeirsbilck.

A. — Vaste leden :

C.V.P. HH. Breyne, Tant, Van Eetvelt, Vankeirsbilck, Vanleenhove.
P.S. HH. Dufour, Féaux, Harmegnies (M.), Namotte.
V.L.D. HH. Beysen, Cortois, Pierco, Van houtte.
S.P. HH. Dielens, Peeters (L.), Schellens.
P.R.L. HH. Bertouille, Pivin.
P.S.C. HH. Detremmerie, Sénéca.
Ecolo/Agalev VI. HH. Cheron, Viseur.
Blok H. Dewinter.

B. — Plaatsvervangers :

HH. Demuyt, Marsoul, Schuermans, Taylor, Van der Poorten, Van Peel.
HH. Canon, Eerdeken, Henry, Janssens, Léonard.
HH. Coveliers, Demeulenaere, Deswaene, Dewael, Taelman.
HH. Bourgois (M.), Sleetckx, Swennen, Vande Lanotte.
HH. Hazette, Severin, Simonet.
H. Charlier (Ph.), Mevr. de T'Serclaes, H. Hiance.
Mevr. Aelvoet, H. Detienne, Mevr. Dua.
HH. De Man, Van den Eynde.

les exceptions. A défaut de règle légale ou décrétable au 1^{er} janvier 1995, l'article 24^{ter} s'appliquera tel quel.

2. Outre qu'il fait de la publicité de l'administration un droit fondamental général, l'article 24^{ter} de la Constitution répartit de la manière suivante les compétences entre le législateur, les Communautés et les Régions :

« 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. » ⁽¹⁾

3. Le projet de loi à l'examen, relatif à la publicité de l'administration, a par conséquent un double objectif. Il vise, d'une part, à régler la question de la publicité de l'administration au niveau de l'administration fédérale et, d'autre part, à déterminer les exceptions au droit à la publicité qui sont liées aux matières qui relèvent de la compétence du législateur fédéral et qui devront être respectées par toutes les autorités administratives.

Il incombe aux communautés et aux régions de faire de même en ce qui concerne les administrations qui relèvent de leurs compétences. Il y a lieu de rappeler à cet égard que la Communauté flamande a déjà approuvé un décret général relatif à cette matière ⁽²⁾ et que la Région wallonne et la Région bruxelloise ont voté une réglementation sur le plan de l'information en matière d'environnement ⁽³⁾.

4. Le projet de loi comprend deux volets : la publicité active et la publicité passive.

Le volet relatif à la publicité active tend à promouvoir une politique d'information mieux structurée des autorités fédérales. Il contient un certain nombre d'obligations minimums telles que la publication d'un guide, l'indication des voies de recours lors de la notification d'une décision à portée individuelle ... Il va sans dire qu'en dehors de ces obligations, garanties par la loi, chaque autorité peut prendre d'autres mesures ou initiatives.

⁽¹⁾ Note explicative de la proposition du Gouvernement visant à insérer dans la Constitution un article 24^{ter} relatif à la publicité de l'administration (Doc. Chambre, 1992-1993, n° 839/1, pp. 4-5).

⁽²⁾ Décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand (*Moniteur belge* du 27 novembre 1991).

⁽³⁾ Décret du Conseil régional wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (*Moniteur belge* 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 (*Moniteur belge* du 1^{er} octobre 1991).

uitzonderingen vast te stellen. Wanneer op 1 januari 1995 geen wettelijke of decretale regeling van kracht zou zijn, speelt artikel 24^{ter} ongemoduleerd.

2. Artikel 24^{ter} van de Grondwet poneert de openbaarheid van bestuur als algemeen grondrecht, maar regelt tevens de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever, de Gemeenschappen en de Gewesten als volgt :

« 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, én uitzonderingen bepalen op gronden die de uitoefening van hun bevoegdheden betreffen, geldend voor alle administratieve overheden. » ⁽¹⁾

3. Het wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur, dat ter discussie ligt, heeft bijgevolg een dubbel oogmerk. Het wil enerzijds de openbaarheid van bestuur regelen op het vlak van het federaal bestuur en anderzijds de uitzonderingen op het recht op openbaarheid bepalen die verband houden met de aangelegenheden waarvoor de federale wetgever bevoegd is en die door alle administratieve overheden zullen moeten worden geëerbiedigd.

Het komt de Gemeenschappen en de Gewesten toe hetzelfde te doen wat de besturen betreft die onder hen ressorteren. In dit verband moge men eraan herinneren dat de Vlaamse Gemeenschap reeds beschikt over een algemeen decreet ⁽²⁾, terwijl het Brusselse en het Waalse Gewest een regeling uitvaardigden met betrekking tot de milieu-informatie ⁽³⁾.

4. Het wetsontwerp bevat twee luiken : actieve en passieve openbaarheid.

Het deel « actieve openbaarheid » wil de aanzet geven tot een beter uitgebouwd informatiebeleid van de federale overheid. Het bevat een aantal minimumverplichtingen, zoals bijvoorbeeld het publiceren van een wegwijsdocument, het vermelden van de beroepsmogelijkheden bij de kennisgeving van een individuele beslissing ... Naast deze, door de wet gewaarborgde verplichtingen, blijven uiteraard andere maatregelen en eigen initiatieven van elke overheid mogelijk.

⁽¹⁾ Verklarende nota bij het Voorstel van de Regering tot invoering van een artikel 24^{ter} in de Grondwet betreffende de openbaarheid van bestuur, (Stuk Kamer, 1992-1993, n° 839/1, blz. 4-5).

⁽²⁾ Decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve (*Belgisch Staatsblad* van 27 november 1991).

⁽³⁾ Décret du Conseil Régional Wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement (*Belgisch Staatsblad* van 11 oktober 1991), Ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad van 29 augustus 1991 inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (*Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 1991).

Le volet relatif à la publicité passive fixe les modalités du droit qu'a chacun de consulter les documents administratifs des autorités fédérales, d'en recevoir une copie ou d'obtenir des explications à leur sujet : demande, délais, procédure de recours, ...

Comme le prescrit l'article de la constitution, le projet repose sur le principe de la publicité de tous les documents administratifs. Il arrive cependant qu'il faille renoncer à cette publicité pour protéger d'autres intérêts fondamentaux (par exemple la vie privée). A cet égard il importe, lors de chaque demande, de soupeser concrètement les intérêts en jeu et de voir si un motif d'exception peut justifier que l'on déroge au principe de la publicité.

5. Ce n'est pas la première fois que la Commission de l'Intérieur aborde le problème de la publicité de l'administration. Une sous-commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi a déjà été instituée à deux reprises, en 1986 puis en 1990. En novembre 1986, des experts du Conseil supérieur de l'éducation populaire ont élaboré un document de synthèse. En novembre 1990, le président de l'époque de la Commission, G. Bossuyt, a déposé une proposition de loi afin de dégager un consensus sur la base des discussions qui s'étaient déroulées en sous-commission. Finalement, cette proposition n'a malheureusement pas été signée par tous les partis.

Pour conclure, le ministre dit son espoir que le projet de loi à l'examen puisse donner naissance à une loi sur la publicité de l'administration comparable à la « WOB » (*Wet Openbaarheid van Bestuur*) néerlandaise. Il attire une fois encore l'attention sur l'importance d'une telle loi, étant donné que l'article 24ter de la Constitution entre de toute façon en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

II. — COMMENTAIRE DES PROPOSITIONS DE LOI JOINTES

1. Proposition de loi (M. Ansoms) portant des mesures visant à accorder un droit général à l'information aux citoyens et à instaurer une publicité de principe au niveau de l'administration centrale et des services ou organismes nationaux, qui relèvent de l'autorité ou de la tutelle d'un ministre ou secrétaire d'Etat

Un membre renvoie à cet égard aux développements de la proposition de loi (Voir Doc. n° 285/1-1988, pp. 1-20)

2. Proposition de loi (MM. De Vlieghe, Cheron et Viseur) relative à la publicité de l'administration

Un des auteurs de la proposition de loi se réjouit du dépôt du projet de loi relatif à la publicité de l'administration. On s'est enfin rendu compte que le modèle de gestion napoléonien et prussien, dans lequel le

Het luik « passieve openbaarheid » bepaalt de modaliteiten met betrekking tot het algemeen recht op inzage, kopie en uitleg ten aanzien van de bestuursdocumenten van de federale overheid : de aanvraag, de termijnen, de beroepsprocedure ...

Zoals voorgeschreven in het grondwetsartikel, gaat het ontwerp uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Soms moet echter van de openbaarheid worden afgezien, om andere fundamentele belangen te beschermen (bijvoorbeeld de privacy). Hierbij is van belang dat bij elke aanvraag *in concreto* het belang van de openbaarheid moet worden afgewogen ten aanzien van het belang beschermd in de uitzonderingsgrond.

5. Het is niet de eerste keer dat de Commissie Binnenlandse Zaken zich buigt over de openbaarheid van bestuur. Reeds tweemaal, in 1986 en in 1990, werd een subcommissie opgericht die als opdracht had de verschillende wetsvoorstellen te onderzoeken. In november 1986 werd een synthesesedocument opgesteld door deskundigen van de Hoge Raad voor de Volksontwikkeling. In november 1990 diende de toenmalige voorzitter van de Commissie, G. Bossuyt, een wetsvoorstel in dat een consensus beoogde op basis van de besprekingen in de subcommissie. Uiteindelijk werd het, spijtig genoeg, niet door alle partijen ondertekend.

De minister uit tenslotte de hoop dat onderhavig wetsontwerp effectief tot een Belgische « WOB » (*Wet Openbaarheid van Bestuur*) mag leiden. Hij beklemtoont nogmaals het belang hiervan, aangezien het artikel 24ter van de Grondwet sowieso van kracht wordt op 1 januari 1995.

II. — TOELICHTING BIJ DE TOEGEVOEGDE WETSVOORSTELLEN

1. Wetsvoorstel (de heer Ansoms) houdende maatregelen tot toekenning van een algemeen recht op informatie aan de burgers en tot invoering van een principiële openbaarheid van het centraal bestuur en van de nationale diensten of instellingen die onder het gezag of het toezicht van een minister of staatssecretaris ressorteren

Een lid verwijst terzake naar de toelichting bij het wetsvoorstel (Zie Stuk n° 285/1-1988, blz. 1-20)

2. Wetsvoorstel (de heren De Vlieghe, Cheron en Viseur) betreffende de openbaarheid van bestuur

Een van de auteurs van het wetsvoorstel verheugt zich over de indiening van het wetsontwerp betreffende de openbaarheid van bestuur. Uiteindelijk heeft men ingezien dat de Napoleontische en Pruisi-

citoyen peut tout au plus subir cette gestion, est dépassé.

Pourtant, sur certains points importants, la proposition de loi à l'examen va plus loin que le projet de loi, notamment en ce qui concerne les possibilités de recours au cas où l'autorité ne remplirait pas ses obligations en matière de publicité.

Il convient tout d'abord de souligner que le projet de loi prévoit qu'en l'absence de communication de l'autorité administrative fédérale de l'ajournement ou du rejet d'une demande de publicité, la demande est réputée avoir été rejetée. Qui plus est, l'intéressé ne peut introduire de recours qu'auprès du Conseil d'Etat.

Cette disposition du projet de loi permettra à l'autorité de contourner la loi, sans même devoir se justifier.

Le fait qu'il ne soit possible d'introduire un recours qu'auprès du Conseil d'Etat risque du reste de faire traîner les choses.

La proposition de loi à l'examen suggère en revanche la création d'un Conseil supérieur pour la publicité de l'administration, qui vérifierait le bien-fondé des décisions de refus des autorités. Même si le Conseil d'Etat demeurerait compétent pour annuler des décisions de refus ou des décisions qui auraient été prises sans qu'il ait été satisfait à l'obligation de publicité, le Conseil supérieur pourrait intervenir dans tout ce qui touche à cette matière et aurait également une compétence quasi juridictionnelle.

Les auteurs ont donné la préférence à la proposition de création d'un Conseil supérieur, étant donné qu'à l'heure actuelle, les tribunaux ordinaires sont déjà surchargés de travail.

Les considérations ci-dessus ne concernent qu'un seul aspect de la proposition de loi. Pour le reste, il est renvoyé aux développements (Voir Doc. n° 628/1, pp. 1 à 21).

3. Proposition de loi (MM. Draps et Gol) visant à assurer la liberté d'accès aux documents administratifs, n° 695/1

Un membre renvoie également aux développements de cette proposition de loi (Voir Doc. n° 695/1, pp. 1 à 5).

Il précise en outre que les amendements (n°s 1 à 53) qu'il a présentés au projet de loi s'inspirent dans une large mesure de ladite proposition de loi.

4. Proposition de loi (M. Barbé) relative à l'accès à l'information en matière d'environnement, n° 1153/1

L'auteur de la proposition de loi souligne la nécessité de transposer la directive européenne du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE) en droit national.

sche wijze van besturen, waarbij de burger dit bestuur hoogstens mag ondergaan, voorbijgestreefd is.

Toch gaat het onderhavige wetsvoorstel op een aantal belangrijke punten verder dan het wetsontwerp, onder meer inzake de beroepsmogelijkheden indien de overheid de haar opgelegde verplichtingen met betrekking tot de openbaarheid niet nakomt.

Vooreerst moet men er op wijzen dat, overeenkomstig het wetsontwerp, bij ontstentenis van een kennisgeving door de federale administratieve overheid van het uitstel of de afwijzing van een vraag om openbaarheid, de aanvraag wordt geacht te zijn afgewezen. Daarenboven is er voor de betrokkene enkel een beroep bij de Raad van State mogelijk.

Deze in het wetsontwerp voorziene regeling maakt het de overheid mogelijk om, zelfs zonder enige motivering, de bepalingen van de wet te omzeilen.

Het feit dat enkel een beroep bij de Raad van State mogelijk is, dreigt de zaken overigens op de lange baan te schuiven.

Daartegenover wordt in het wetsvoorstel gesuggereerd om een Hoge Raad voor de Openbaarheid van Bestuur op te richten, die zou moeten toezien op de gegrondheid van weigeringsbeslissingen van de overheid. Ook al zou de Raad van State bevoegd blijven om weigeringsbeslissingen of beslissingen die tot stand zijn gekomen zonder dat aan de openbaardheidsverplichting werd voldaan, te vernietigen, zou de Hoge Raad kunnen tussenbeide komen in alles wat deze materie betreft en ook een quasi-rechtsprekende bevoegdheid bezitten.

De auteurs hebben de voorkeur gegeven aan het voorstel tot de oprichting van een Hoge Raad, aangezien de gewone rechtbanken op dit moment reeds overbelast zijn.

Dit alles betreft slechts één aspect van het wetsvoorstel. Voor het overige moge verwezen worden naar de geschreven toelichting (Zie Stuk n° 628/1, blz. 1-21).

3. Wetsvoorstel (de heren Draps en Gol) waarbij de vrije toegang tot de administratieve stukken wordt gewaarborgd, n° 695/1

Ook hier verwijst *een lid* naar de geschreven toelichting bij het wetsvoorstel (Zie Stuk n° 695/1, blz. 1 tot 5).

Hij verduidelijkt daarenboven dat de door hem op het wetsontwerp ingediende amendementen n°s 1 tot 53 in ruime mate werden geïnspireerd door het onderhavige wetsvoorstel.

4. Wetsvoorstel (de heer Barbé) inzake de toegang tot milieuinformatie, n° 1153/1

De auteur van het wetsvoorstel verwijst naar de noodzaak om de Europese richtlijn van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieuinformatie (90/313/EEG), in een nationale wetgeving om te zetten.

Les régions ont déjà légiféré en la matière, fût-ce de façon insuffisante. Dès lors, il est opportun que le législateur fédéral uniformise toutes ces réglementations, d'autant que la date prévue par la directive, à savoir le 31 décembre 1992, est déjà dépassée.

Tel est l'objectif de la proposition de loi.

Pour cadrer avec l'objectif de la directive européenne, il importe que l'information en matière d'environnement soit publique et que chaque citoyen puisse la consulter. Si la demande de ce dernier n'a pas reçu de réponse dans le mois, une possibilité de recours est prévue.

Deux éléments méritent une attention particulière :

— la proposition de loi s'applique à toutes les personnes et les institutions de droit public et de droit privé chargées de missions d'intérêt public dans le domaine de l'environnement; serait concernée par exemple une société telle qu'Aquafin;

— les données relatives à l'émission de substances dans l'environnement ne peuvent en aucun cas être tenues secrètes; ceci doit être explicitement mentionné dans le texte de loi, faute de quoi l'administration pourrait invoquer la sécurité de la population pour refuser l'accès à certaines informations; un autre motif d'exception qui pourrait être invoqué à cet égard selon le projet de loi est le caractère confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication. Les motifs d'exception devraient de toute façon être exclus pour ce qui concerne les informations relatives à l'émission de substances dans l'environnement.

III. — DISCUSSION GENERALE

A) Interventions des membres

Le premier intervenant souligne que l'objet des discussions est fort important puisqu'il ne s'agit pas moins de la mise en œuvre, sur le plan fédéral, d'un nouveau droit du citoyen consacré par la Constitution.

1. Quant à la forme du projet

Le membre constate que le principal objet du projet, la mise en œuvre du principe de la publicité des documents administratifs énoncé par le nouvel article 24ter de la Constitution a été relégué à un chapitre III, tandis qu'immédiatement après le chapitre I^{er} consacré aux dispositions générales, les auteurs du projet ont cru bon de placer quelques dispositions assez disparates dont certaines ont un intérêt évident mais qui sont secondaires par rapport à la mise en œuvre du principe constitutionnel.

Ce chapitre II débute par une disposition assez critiquable concernant l'organisation par le Gouverne-

De gewesten hebben in dit verband — hoewel in onvoldoende mate — reeds wetgevend werk verricht. Thans is het aangewezen dat de federale wetgever een en ander uniformiseert, vooral omdat de door de richtlijn vooropgestelde datum, namelijk 31 december 1992, reeds is overschreden.

Daarom het onderhavige wetsvoorstel.

Belangrijk uitgangspunt is dat, in de lijn van de Europese richtlijn, milieuinformatie openbaar is en elke burger deze informatie mag opvragen. Indien deze binnen de maand geen antwoord heeft gekregen op zijn aanvraag, wordt in een beroepsmogelijkheid voorzien.

Op twee elementen mag men meer specifiek de aandacht trekken :

— alle publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen en personen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu, vallen onder het toepassingsgebied van het wetsvoorstel; hiertoe behoort bijvoorbeeld een vennootschap zoals Aquafin;

— gegevens betreffende de emissie van stoffen in het milieu mogen in geen geval geheim gehouden worden; het is aangewezen zulks uitdrukkelijk in de wettekst zelf op te nemen, omdat de administratie anders de veiligheid van de bevolking zou kunnen inroepen om te weigeren bepaalde informatie vrij te geven; een andere uitzonderingsgrond die men volgens het wetsontwerp in dit verband zou kunnen inroepen, is het vertrouwelijke karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens. Alleszins inzake de informatie betreffende de emissie van stoffen in het milieu zouden deze uitzonderingsgronden moeten worden uitgesloten.

III. — ALGEMENE BESPREKING

A) Opmerkingen van de leden

De eerste spreker stipt aan dat het hier behandelde ontwerp van groot belang is, aangezien het erom gaat een nieuw grondwettelijk burgerrecht in federaal verband ten uitvoer te leggen.

1. De vorm van het ontwerp

Het lid stelt vast dat de kern van het ontwerp, met name uitvoering geven aan het in het nieuwe artikel 24ter van de Grondwet verankerde beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten, eerst in Hoofdstuk III ter sprake komt. Daartegenover staat dat er kennelijk de voorkeur aan is gegeven om Hoofdstuk I « Algemene bepalingen » onmiddellijk te doen volgen door een aantal nogal uiteenlopende bepalingen, die in sommige gevallen weliswaar niet zonder belang, maar ongetwijfeld ondergeschikt zijn aan de tenuitvoerlegging van het grondwettelijke beginsel.

Hoofdstuk II vangt aan met een vrij betwistbare bepaling op grond waarvan de regering een « gespe-

ment d'une « instance spécialisée » dans la production de l'information officielle et par laquelle toutes les autorités administratives fédérales, y inclus les administrations décentralisées, pourraient se voir obligées de passer pour s'adresser au public. Plus symptomatique encore du point de vue adopté par les auteurs du projet : ils ont intitulé ce chapitre II « Publicité active » tandis que le chapitre III, consacré à la mise en œuvre du droit des citoyens à la publicité des documents administratifs devient « Publicité passive ». « Actif » et « Passif » étant des données relatives selon qu'on se place du point de vue de celui qui agit ou qui subit, on doit s'étonner qu'une loi mettant en œuvre un droit reconnu au citoyen, et non pas à l'administration, adopte le point de vue de l'administration.

Cela ne signifie nullement qu'il ne faille pas prendre en compte également le point de vue de l'administration et certains des amendements visent tout particulièrement à défendre celui-ci; c'est notamment le cas à l'égard de dispositions quelque peu irréalistes du projet en matière d'explication des documents à n'importe qui le demande et qui peut facilement devenir une nouvelle tâche écrasante pour les services, aspect que les auteurs ont manifestement sous-estimé.

La question est donc surtout de priorité. En premier lieu, la loi en projet doit régler l'exercice du nouveau droit à la publicité des documents administratifs et, ensuite seulement, il faut profiter de l'occasion donnée pour adopter d'autres mesures utiles, mais non prescrites par la Constitution, en matière de publicité de l'administration.

Il y a encore deux autres observations à faire sur la forme donnée au projet.

Il y a tout d'abord cette déviation consistant à juxtaposer dans un même article des dispositions ayant des objets différents et parfois très différents. On pourrait citer plusieurs exemples, notamment celui de l'article 2 ou encore l'article 6 qui est un monstrueux « mammoth ». Il semblerait que les auteurs du projet se soient ingéniés à accumuler dans un même article ce qui serait matière à une section, sinon à un chapitre de loi. Cela nuit non seulement à la transparence de la loi, chose particulièrement condamnable dans un projet visant à accroître la transparence de l'administration, mais c'est également un procédé à la limite de la constitutionnalité et qui pourrait facilement prendre un caractère anti-parlementaire.

Prenons l'exemple de l'article 2. Un député, souhaiterait manifester son refus de la disposition reprise sub 1°, estimant dangereux d'institutionnaliser

cialisée instantie » belast met het verzorgen van officiële voorlichting, via welke alle federale overheden, de gedecentraliseerde diensten daaronder begrepen, wellicht zullen moeten passeren als ze zich tot het publiek willen richten. Nog symptomatischer voor de visie van de opstellers van het ontwerp is het feit dat Hoofdstuk II het opschrift « Actieve openbaarheid » draagt, terwijl Hoofdstuk III inzake de toepassing van het aan de burgers toegekende recht op openbaarheid van bestuursdocumenten het opschrift « Passieve openbaarheid » meekrijgt. In aanmerking nemend dat de inhoud van de begrippen « actief » en « passief » verschilt naar gelang ze worden gehanteerd uit het oogpunt van degene die « handelt », dan wel van degene die « ondergaat », wekt het verbazing dat in een wetsontwerp waarmee een aan de burger erkend recht ten uitvoer wordt gelegd, het standpunt van de overheid wordt ingenomen.

Een en ander betekent geenszins dat ook geen rekening moest worden gehouden met het standpunt van de overheid. Spreker wijst er overigens op dat sommige van zijn amendementen er in het bijzonder toe strekken de belangen van de overheid te verdedigen. Hij richt zijn amendementen onder meer op een aantal weinig realistische bepalingen van het ontwerp, op grond waarvan aan een ieder die daarom verzoekt, uitleg over de documenten moet worden verstrekt. De stellers van het ontwerp hebben duidelijk onderschat in welke mate de administratieve diensten aldus binnen de kortste keren met een niet te overziene hoeveelheid werk kunnen worden overstelpt.

Het gaat hier dus vooral om de vraag wat voorrang moet krijgen. Het wetsontwerp moet in de eerste plaats de uitoefening regelen van het nieuwe recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Pas dan kan een aantal andere nuttige, doch niet door de Grondwet voorgeschreven maatregelen terzake van de openbaarheid van bestuur volgen.

Over de vorm van het wetsontwerp kunnen nog twee kanttekeningen worden gemaakt.

Ten eerste zij opgemerkt dat het wetsontwerp de vergissing begaat meermaals in een zelfde artikel bepalingen met een totaal verschillend onderwerp naast elkaar te plaatsen. Dit kan met heel wat voorbeelden worden geïllustreerd, onder meer in artikel 2 of in artikel 6, dat een gedrochtelijk mammoetartikel is. De stellers van het ontwerp hebben zich kennelijk alle moeite getroost om een artikel vol te stoppen met bepalingen die eigenlijk in een afzonderlijke afdeling of een afzonderlijk hoofdstuk thuishoren. Daardoor komt de doorzichtigheid van het ontwerp in het gedrang, wat bijzonder jammer is voor een ontwerp dat uitgerekend tot doel heeft de transparantie van de overheid te bevorderen. Bovendien is dit een aan ongrondwettigheid grenzende werkwijze die zich al snel als antiparlementair kan aandienen.

In dat verband is het zinvol artikel 2 van naderbij te bekijken. Een lid van de Kamer wil bijvoorbeeld te kennen geven dat hij het bepaalde in artikel 2, 1°,

l'information officielle, mais d'autre part il voudrait manifester son accord à la disposition sub 4° qui impose l'indication des voies de recours sur tous les documents notifiant une décision ou un autre acte administratif. L'article 41, § 1^{er} de la Constitution lui garantit le droit de se prononcer sur l'ensemble de l'article puisqu'un projet de loi ne peut être adopté par la Chambre qu'après avoir été voté article par article. Mais si des dispositions aussi différentes ont été liées artificiellement en un seul article, il sera contraint ou d'accepter tout ou de rejeter tout. La pratique du vote lié existe dans d'autres pays, mais notre Constitution l'a exclue précisément pour préserver la liberté des membres du parlement.

L'autre observation relative à la forme concerne la manière dont au chapitre III se trouvent entremêlées les dispositions applicables à toutes les autorités administratives fédérales ou non (en des matières d'intérêt fédéral) et d'autres dispositions qui ne sont applicables qu'aux seules autorités administratives fédérales. Ces dispositions à champs d'application différents s'entremêlent jusque dans les articles. Ainsi, à l'article 6, les paragraphes 1^{er} et 2 s'appliquent à toutes les autorités administratives tandis que les paragraphes 3 et 5 ne s'appliquent qu'aux seules autorités administratives fédérales et que le paragraphe 4 s'applique, dans certains cas, à ces mêmes autorités, et dans d'autres cas, à toutes les autorités.

Juridiquement parlant, il n'y a pas à redire puisqu'à chaque fois le champ d'application est explicitement précisé comme l'a suggéré le Conseil d'Etat (pas toujours cependant : voir par exemple l'article 8 où ce n'est pas explicité sauf pour la fonction consultative).

La question est donc purement de clarté pour le citoyen. Encore une fois une loi qui prétend contribuer à la transparence de l'administration doit commencer par être elle-même transparente. A cette fin, plusieurs amendements visant à séparer les dispositions selon leur champ d'application ont été déposés. Il conviendrait ensuite de réunir dans une première partie du chapitre, qui deviendrait la section 1^{ère}, les dispositions applicables à toutes les autorités administratives et dans une deuxième, celles qui s'appliquent uniquement aux autorités administratives fédérales. Bref, articuler logiquement le plan du chapitre.

afwijst, omdat hij het gevaarlijk acht dat de officiële voorlichting een institutioneel karakter krijgt. Daarentegen wenst hij zich akkoord te verklaren met het bepaalde in het 4°, op grond waarvan de beroepsmogelijkheden moeten worden vermeld op alle documenten waarmee een beslissing of een andere administratieve handeling ter kennis wordt gebracht. Artikel 41, § 1, van de Grondwet verleent hem het recht om zich over het hele artikel uit te spreken, aangezien de Kamer een wetsontwerp pas kan aannemen nadat daarover artikelsgewijze is gestemd. Wanneer evenwel zo uiteenlopende bepalingen op kunstmatige wijze in een artikel worden samengebracht, kan hij niet anders dan alles goedkeuren of alles verwerpen. In tegenstelling tot een aantal andere landen is het in België krachtens onze Grondwet niet mogelijk om in één stemming over verschillende onderwerpen (pakketstemming) te stemmen, precies om de vrijheid van de parlementsleden te garanderen.

Een andere formele opmerking betreft de wijze waarop in Hoofdstuk III de bepalingen inzake alle overheden, zowel de federale als de overige (deze laatste wanneer het om aangelegenheden van federaal belang gaat), en die welke betrekking hebben op de federale administratieve overheden alleen elkaar afwisselen. Ook in de artikelen zelf worden deze bepalingen met verschillend toepassingsgebied naast elkaar geplaatst. Zo is het bepaalde in artikel 6, §§ 1 en 2, van toepassing op alle administratieve overheden, terwijl de §§ 3 en 5 alleen gelden voor de federale administratieve overheden en § 4 in sommige gevallen op alle en in andere gevallen alleen op de federale overheden toepasselijk is.

Uit een juridisch oogpunt is daarop niets aan te merken, aangezien — conform het advies van de Raad van State — het toepassingsgebied telkens uitdrukkelijk wordt vermeld. Dat gebeurt evenwel niet altijd, zoals blijkt uit artikel 8, waarin het toepassingsgebied alleen voor de adviserende functie uitdrukkelijk wordt vermeld.

Het is dan ook alleen een kwestie van duidelijkheid ten behoeve van de burger. Dat een wet die beoogt tot de bestuurlijke transparantie bij te dragen, in de eerste plaats zelf doorzichtig moet zijn, kan niet genoeg worden benadrukt. Om dat te bevorderen zijn verschillende amendementen ingediend, waarbij de bepalingen naar hun toepassingsgebied worden ingedeeld. Voorts ware het wenselijk de bepalingen betreffende het geheel van de administratieve overheden in een eerste gedeelte van het hoofdstuk, dat dan de eerste afdeling zou worden, samen te brengen, en de bepalingen die alleen voor de federale administratieve overheden gelden, in een tweede afdeling onder te brengen. Kortom, het hoofdstuk moet logisch worden ingedeeld.

2. Quant au fond

L'article 24^{ter} de la Constitution laisse à la loi totale liberté à fixer les exceptions au principe de la publicité des documents administratifs. Il est cependant une première exception à cette publicité que, « *nolens, volens* », le législateur doit entériner : celle qu'impose la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales notamment dans la protection de la vie privée.

Sans doute le Titre II de la Constitution ne consacre-t-il que partiellement ce droit fondamental au respect de la vie privée, en protégeant uniquement le domicile, la correspondance et l'emploi des langues pour les actes privés. Et sans doute, la proposition de MM. Vande Lanotte et consorts, visant à insérer dans la Constitution un article 24^{quater} relatif à la protection de la vie privée, qui a été amendée par le Sénat, n'a-t-elle pas encore été adoptée en séance plénière par la Chambre. Il n'en reste pas moins que, dans l'ordre juridique belge, la Convention européenne des droits de l'homme se place à un niveau supérieur à la loi et que la loi en projet doit donc s'y conformer. Et si, malheureusement, il n'existe pas encore de Cour constitutionnelle pour assurer le respect des droits garantis par la Constitution en dehors de ceux prévus aux articles 6, 6^{bis} et 17, il existe fort heureusement une Cour européenne des droits de l'homme pour censurer une loi qui, au prétexte d'un droit à la publicité des documents administratifs, ne respecterait pas le droit de toute personne au respect de sa vie privée.

La définition fort large que le projet donne, du « document administratif » comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose », recouvre donc aussi les fiches, disques, disquettes et autres supports de données servant aux traitements manuels ou informatisés qui, par ailleurs, sont visés par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements des données à caractère personnel. Ces documents vont donc tomber simultanément sous les deux législations. Or, il n'existe aucune coordination entre ces textes, ni sur la définition des données ou des matières « sensibles » protégées, ni sur les modalités de rectifications des informations erronées, ni même simplement sur les définitions de document « nominatif » et de donnée « à caractère personnel » et bien d'autres points.

*
* *

L'intervenant s'étonne que le projet n'aborde pas le problème de l'autorité, du caractère « authentique » ou non, de la valeur probante ou non à accorder aux copies de documents administratifs délivrées par

2. De inhoud van het ontwerp

Artikel 24^{ter} van de Grondwet laat de wetgever volkomen vrij de uitzonderingen te bepalen op het beginsel van de openbaarheid van bestuursdocumenten. Niettemin moet de wetgever *nolens volens* een eerste uitzondering op die openbaarheid aannemen, met name de uitzondering die door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens wordt opgelegd, onder meer op het stuk van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

Titel II van de Grondwet bekrachtigt het fundamentele recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer slechts gedeeltelijk, aangezien alleen de woonplaats, de briefwisseling en het gebruik der talen voor privé-handelingen worden beschermd. Het door de Senaat gewijzigde voorstel van de heer Vande Lanotte c.s. dat ertoe strekt in de Grondwet een artikel 24^{quater} over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te voegen, werd nog niet door de Kamer aangenomen. Hoe dan ook, men kan er niet omheen dat de Belgische rechtsorde het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens boven de wet plaatst. Dit wetsontwerp moet derhalve aangepast zijn aan de bepalingen van dat verdrag. Wij mogen dan nog niet over een grondwettelijk hof beschikken dat toeziet op de eerbiediging van de andere grondwettelijke rechten dan die welke door de artikelen 6, 6^{bis} en 17 van de Grondwet worden gewaarborgd, er is gelukkig nog het Europese Hof voor de rechten van de mens dat zich eventueel tegen een wet kan verzetten die, onder het mom van het recht op openbaarheid van bestuursdocumenten, het recht van elk individu op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer zou aantasten.

De zeer ruime definitie die het ontwerp aan het begrip « bestuursdocument » geeft (« alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt »), bestrijkt dus ook steekkaarten, magneetbanden, diskettes en andere dragers voor het manueel of automatisch verwerken van gegevens, die trouwens eveneens worden bedoeld in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens. Die documenten zullen dus tegelijkertijd onder beide wetten vallen. Tussen beide teksten bestaat evenwel geen samenhang, noch wat de definitie van de beschermde « gevoelige » gegevens of aangelegenheden betreft, noch over de rechtzetting van verkeerde informatie en zelfs niet over wat onder een « nominatief document », onder « persoonsgegevens » of onder nog tal van andere punten moet worden verstaan.

*
* *

Spreker verbaast er zich over dat in het ontwerp nergens sprake is van het gezag, de authenticiteit of de bewijskracht die al dan niet moeten worden verleend aan afschriften van de bestuursdocumenten

les autorités administratives dans les formes requises par la loi en projet.

On sait qu'en matière d'état des personnes, un document administratif tel un livret de mariage — s'il n'est pas établi sous forme d'extrait d'acte — ou un extrait des registres de la population (souvent confondus avec les registres d'état civil) ne font pas preuve légale. Il en est de même en matière de nationalité. En matière judiciaire, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, l'extrait de casier judiciaire n'a pas davantage de caractère authentique et ne peut faire la preuve des condamnations qu'il mentionne.

Mais il existe bien d'autres catégories de documents administratifs qu'ignore la jurisprudence pour la simple raison qu'ils ne donnent pas lieu jusqu'à présent à la délivrance de copie.

Des auteurs définissent la notion « authentique » comme « revêtu des formes légales requises ». Dès lors que les copies seront établies dans les formes requises par la loi en projet, leur conformité au document original pourrait apparaître authentique.

Plus délicat, la disposition de l'article 6, § 3, 1^o attribuant à l'autorité administrative un pouvoir d'appréciation quant au risque de « méprise » offert par certains documents, n'impliquerait-elle pas une responsabilité de cette autorité administrative à l'égard de l'exactitude du contenu du document ? Toute confusion doit être levée.

Le projet ne précise même pas si mention de l'autorité administrative qui délivre la copie doit figurer sur celle-ci. Si cette autorité peut refuser de certifier la conformité à l'original. Si l'origine doit ou peut y être mentionnée (extrait de tel dossier ou tel rapport, auteur, etc.). En tout état de cause, l'autorité administrative ne pourra évidemment nier être l'auteur de la copie et pourrait voir son autorité engagée au moins sur la conformité.

Le membre conclut son intervention en adjurant la Commission à la prudence. Le projet met en œuvre un nouveau droit dont on peut mal apprécier l'ampleur. Le travail de recherche des documents et de leur explication peut facilement devenir écrasant pour les administrations. Ces administrations, qui ont déjà tant de peine, semble-t-il, à expédier les dossiers en cours quand ce n'est pas avec des mois de retard, pourraient se trouver débordées, noyées.

Il convient de canaliser raisonnablement l'exercice du nouveau droit quitte à l'élargir après un temps d'expérimentation. Mais surtout il ne faut pas perdre de vue le but de ce droit : établir une transparence qui permette le contrôle et permettre au faible, c'est-à-dire à l'administré, de mieux se défendre face à une

die de administratieve overheid overeenkomstig dit wetsontwerp afgeeft.

Wat de staat van de personen betreft, weet iedereen dat een bestuursdocument zoals bijvoorbeeld een trouwboekje — als het niet de vorm van een uittreksel uit een akte heeft — of een uittreksel uit de bevolkingsregisters (vaak verward met de registers van de burgerlijke stand) geen wettelijk bewijsmiddel zijn. Dat geldt eveneens inzake nationaliteit. In rechtszaken is een uittreksel uit het strafregister volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie al evenmin een authentiek stuk en levert het niet het bewijs op van de vermelde veroordelingen.

Er bestaan evenwel nog diverse andere soorten bestuursdocumenten die niet in de rechtspraak aan bod komen om de eenvoudige reden dat er tot nu toe geen afschriften van werden gevraagd.

Sommige auteurs definiëren het begrip « authentiek » als « opgemaakt in de vereiste wettelijke vorm ». Doordat de afschriften in de bij het wetsontwerp opgelegde vorm zullen worden opgesteld, zou de overeenstemming ervan met het oorspronkelijke stuk als « authentiek » kunnen worden aangemerkt.

Moeilijker ligt de bepaling van artikel 6, § 3, 1^o, die aan de administratieve overheid de bevoegdheid verleent om te oordelen over het risico op misvatting dat bepaalde stukken inhouden. Rijst hierbij immers niet de vraag of diezelfde overheid dan ook niet verantwoordelijk is voor de juistheid van de gegevens in het document ? Elke onduidelijkheid ter zake moet worden weggenomen.

Het ontwerp geeft zelfs niet nader aan of op het afschrift de naam moet worden vermeld van de administratieve overheid die het document heeft afgegeven. Noch of die overheid kan weigeren het afschrift voor eensluidend te verklaren, en al evenmin of de herkomst van het document mag, dan wel moet worden vermeld (uittreksel uit dit dossier of dat verslag, tekst van die of die auteur, enzovoort). De administratieve overheid zal hoe dan ook niet kunnen ontkennen dat zij de auteur is van het afschrift en dan toch minstens voor de conformiteit ervan kunnen worden aangesproken.

Tot slot van zijn uiteenzetting maant het lid de Commissie tot voorzichtigheid. Het ontwerp voert een nieuw recht in, waarvan de omvang nog moeilijk is in te schatten. Het opzoekingswerk en het verschaffen van toelichting bij de gevraagde documenten kan de diensten gemakkelijk boven het hoofd groeien. Zij hebben blijkbaar nu al de grootste moeite om de dossiers niet met maanden achterstand af te handelen en dreigen nog eens met extra werk te worden overstelpt.

De uitoefening van het nieuwe recht moet dus in goede banen worden geleid, eventueel met uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden na een bepaalde proeftijd. In de eerste plaats mag men evenwel het doel van dit recht niet uit het oog verliezen : openbaarheid van bestuur bewerkstelligen die toe-

administration d'autant plus omnipotente qu'elle est opaque.

*
* *

Un orateur indique que le groupe Agalev-Ecolo peut également souscrire à la philosophie du texte proposé car celle-ci répond à l'objectif du Constituant qui vise à garantir un droit d'accès, dans le chef du particulier, à l'information administrative. Ce projet signifie en tout cas un véritable tremblement de terre du point de vue de la culture administrative existante.

Celle-ci peut en effet être qualifiée de « prusso-napoléonienne » : c'est-à-dire que l'administration fonctionne comme une grosse machine, de manière très hiérarchisée, avec des compétences clairement délimitées — pour ne pas dire cloisonnées — entre les différents services; ce qui entraîne inévitablement le recours, par les agents, au système dit du « parapluie », étant donné qu'ils ne connaissent pas le suivi des dossiers qu'ils ont transmis à leurs collègues. Dans ce contexte, le citoyen est considéré comme un administré, subordonné et non pas comme un client ou un partenaire à part entière. Ceci d'autant plus que le fonctionnaire doit observer un devoir de réserve : son rôle n'est pas d'informer le particulier mais de l'écarter de toute immixtion dérangeante sur le plan du fonctionnement de l'administration.

Par ailleurs, l'influence politique n'a, selon l'orateur, pas contribué à une amélioration significative du fonctionnement de l'administration et de la situation du citoyen par rapport à celle-ci.

Le texte proposé a, quant à lui, le mérite de réaffirmer en son article 4, alinéa 1^{er}, le principe énoncé par l'article 24^{ter} (nouveau) de la Constitution, suivant lequel chacun a en principe le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif émanant d'une autorité administrative fédérale, sans devoir justifier d'un intérêt.

L'intervenant s'attend toutefois à des problèmes d'adaptation et d'inertie lors de l'application de cette (future) loi, précisément parce que celle-ci s'inscrit en faux contre la culture administrative et les habitudes acquises susévoquées.

L'orateur suggère ensuite d'apporter les corrections suivantes au projet :

1. L'article 6, § 3, 4°, permet à l'administration de rejeter une demande de consultation, d'explication ou de communication lorsque la demande est formulée de manière trop vague.

Le pouvoir et la marge d'appréciation ainsi octroyés à l'administration sont trop larges : le texte proposé permettrait en effet à l'administration de

zicht mogelijk maakt en degene met de zwakste positie, *in casu* de burger, betere kansen geeft om zich te verdedigen tegen een administratief apparaat waarvan de alomtegenwoordigheid hinderlijker wordt naarmate het als ondoorzichtig wordt ervaren.

*
* *

Een spreker wijst erop dat ook de Agalev-Ecolofractie het eens is met de strekking van de voorgestelde tekst, omdat hij beantwoordt aan de doelstelling van de Grondwet om bestuurlijke informatie voor elk individu toegankelijk te maken. Dit ontwerp zal een ware omwenteling teweegbrengen, gelet op de bestaande administratieve bestuurscultuur.

Die kan immers als « Pruisisch-Napoleontisch » worden bestempeld : het administratieve apparaat functioneert als een grote machine met een strikte hiërarchie en duidelijk afgebakende — om niet te zeggen gescheiden — bevoegdheden voor de verschillende diensten. Dat heeft onvermijdelijk tot gevolg dat de ambtenaren hun paraplu openen wanneer hen iets wordt gevraagd, omdat ze niet weten hoever het staat met de dossiers die ze hun collega's hebben toegezonden. In die context wordt de burger beschouwd als een bestuurde, een ondergeschikte en niet als een klant of een volwaardige partner. Daar komt nog bij dat de ambtenaar zwijgplicht heeft : het is niet zijn rol de burger voor te lichten, maar wel iedere storende inmenging van de burger in de bestuurlijke werking te voorkomen.

Voorts heeft de politieke inmenging volgens spreker de werking van de administratieve diensten en de situatie van de burger ten aanzien van die diensten niet merkbaar verbeterd.

De voorgestelde tekst heeft de verdienste dat hij in artikel 4, eerste lid, opnieuw het beginsel bevestigt dat is bepaald in artikel 24^{ter} (nieuw) van de Grondwet, volgens hetwelk een ieder in beginsel het recht heeft om ieder bestuursdocument uitgaande van een federale administratieve overheid in te zien of zich een afschrift van dat document te laten mededelen, zonder daarbij van een belang te moeten doen blijken.

Spreker verwacht evenwel dat de besturen bij de toepassing van de toekomstige wet aanpassingsproblemen zullen ondervinden en van een zekere inertie blijken zullen geven, aangezien die wet ingaat tegen de voornoemde zeden en vaste gewoonten van die besturen.

Spreker stelt vervolgens voor om in het ontwerp volgende verbeteringen aan te brengen :

1. Overeenkomstig artikel 6, § 3, 4°, kan de administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling afwijzen wanneer ze te vaag geformuleerd is.

De macht en de beoordelingsmarge die aldus aan de besturen worden toegekend, zijn te ruim : de voorgestelde tekst biedt de besturen de mogelijkheid de

vider la loi de sa substance en faisant une application excessivement stricte de cette disposition. Le membre signale qu'il déposera par conséquent un amendement visant à formuler cette disposition de manière plus restrictive, afin d'éviter le recours trop fréquent à cet article à titre de prétexte de refus d'information; le rejet de la demande n'aurait lieu que si celle-ci est formulée de manière manifestement trop vague.

2. Le point faible du projet réside dans l'impossibilité pour le particulier de contraindre l'administration à adopter une position déterminée, en cas de refus injustifié ou de non-réaction de celle-ci endéans un délai indéterminé.

L'article 6, § 5, prévoit certes, d'une part, que « 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 », et d'autre part, « qu'en cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été rejetée ».

De telles dispositions sont sans doute nécessaires pour protéger le demandeur d'information mais elles peuvent également être invoquées par l'administration pour rejeter sans motif des demandes dérangeantes.

Le membre signale par conséquent qu'il déposera un amendement visant à permettre à la Commission d'accès aux documents administratifs d'enjoindre à l'autorité fédérale — qui a rejeté la demande de consultation par défaut de communication — de permettre ladite consultation.

L'orateur s'attache enfin à la problématique du devoir de réserve des fonctionnaires, traditionnellement imposé par le statut des agents de l'Etat.

Il préférerait, quant à lui, voir reconnus le droit et même le devoir de parole du fonctionnaire. Ceux-ci sont particulièrement indiqués lorsque l'agent concerné a eu connaissance de (graves) irrégularités administratives dont la divulgation est, si l'on peut dire, d'utilité publique. Dans cette perspective, l'intervenant envisage le dépôt (éventuel) d'un amendement visant à insérer un nouvel article précisant la portée du droit et/ou du devoir de parole du fonctionnaire.

Ces derniers ne cadrent pas du tout dans notre tradition administrative qui impose en effet le devoir de réserve. Dans ce contexte, le seul recours dont dispose le fonctionnaire ayant eu connaissance d'irrégularités administratives, est la révélation de celles-ci à son supérieur hiérarchique.

Le problème est que souvent l'agent en question est soit personnellement concerné, soit ne peut rien

wet uit te hollen door de bepaling overdreven strikt toe te passen. Het lid deelt mee dat hij bijgevolg een amendement zal indienen dat ertoe strekt de bepaling restrictiever te maken, zodat wordt voorkomen dat het artikel te vaak wordt ingeroepen om informatie te kunnen weigeren; de vraag zal dan alleen nog kunnen worden afgewezen wanneer ze kennelijk te vaag is geformuleerd.

2. Het zwakke punt van het ontwerp is dat een particulier de besturen onmogelijk kan dwingen een bepaald standpunt in te nemen wanneer de vraag onterecht wordt afgewezen of wanneer het bestuur binnen een bepaalde termijn niet heeft gereageerd.

Artikel 6, § 5, bepaalt weliswaar wat volgt : « 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 » en « Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen. ».

Dergelijke bepalingen zijn ongetwijfeld nodig voor de bescherming van de aanvrager, maar ze kunnen door de besturen eveneens worden aangewend om zonder reden aanvragen waarmee ze verveeld zitten, af te wijzen.

Het lid deelt dan ook mee dat hij een amendement zal indienen dat ertoe strekt de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten de mogelijkheid te bieden de federale overheid die een verzoek tot mededeling heeft afgewezen door geen kennisgeving te doen, ertoe te verplichten toch met de mededeling in te stemmen.

Spreeker heeft het vervolgens over de problemen in verband met de zwijgplicht van de ambtenaren zoals die traditioneel in het statuut van het rijkspersoneel is vastgelegd.

Hij pleit ervoor het spreekrecht of zelfs de spreekplicht van de ambtenaar te erkennen. Dat kan bijzonder handig zijn wanneer de ambtenaar kennis heeft van (ernstige) bestuurlijke onregelmatigheden en de bekendmaking daarvan om zo te zeggen het algemeen belang kan dienen. Daarom is spreker van plan (eventueel) een amendement in te dienen dat ertoe strekt een nieuw artikel in te voegen waarbij de draagwijdte van het spreekrecht en/of de spreekplicht van de ambtenaar nader wordt bepaald.

Het spreekrecht en de spreekplicht passen helemaal niet in onze administratieve traditie, die immers de zwijgplicht oplegt. Een ambtenaar die kennis heeft van bestuurlijke onregelmatigheden, kan die dus uitsluitend aan zijn hiërarchische meerdere onthullen.

Het probleem daarbij is dat de ambtenaar vaak ofwel zelf bij de onregelmatigheden betrokken is,

dire ni faire et qu'en toute hypothèse, il craint des sanctions de la part de son supérieur hiérarchique.

Le devoir de réserve des fonctionnaires s'accroît au demeurant proportionnellement à la taille de l'administration concernée et à la distanciation de celle-ci par rapport au citoyen.

Ce problème n'est certes pas spécifique à la Belgique. Il n'en demeure pas moins que le public pourrait être plus efficacement informé si les fonctionnaires pouvaient bénéficier d'un droit de parole. Ceci renforcerait par ailleurs la démocratisation de la fonction publique.

*
* *

Votre rapporteur fait observer que ce projet est révolutionnaire en soi car il représente une innovation au regard de la « culture d'entreprise » de notre fonction publique.

Le texte proposé constitue au demeurant l'exécution concrète du point 3 de la note d'orientation. « Renouveau administratif et Fonction publique » présentée par le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique en janvier 1993. Il s'inscrit par ailleurs dans la foulée d'autres projets et mécanismes importants — tels la Charte de l'utilisateur des services publics du 4 décembre 1992 (*Moniteur belge* du 22 janvier 1993, p. 1150), la fonction de médiateur et le droit de parole des fonctionnaires — qui, tous, ont pour objectif louable de renforcer la transparence et l'accessibilité de l'administration, de rapprocher celle-ci de usagers et de la faire fonctionner de manière plus démocratique.

L'exécution effective du texte proposé sera tributaire d'un mécanisme de contrôle, lequel constitue la meilleure garantie contre l'arbitraire et la prise de décision bâclée.

Par ailleurs, ce projet explicite la portée de l'article 24^{ter} de la Constitution instaurant en faveur du particulier un droit de consultation des documents administratifs. Le rapport fait au nom de la Commission de la Révision de la Constitution de la Chambre (Doc. n° 839/4-92/93) précise qu'il s'agit d'un (nouveau) droit constitutionnel fondamental requérant l'adoption rapide d'une loi d'exécution.

L'orateur rappelle ensuite que dans le passé, de nombreuses propositions tendant à instaurer la publicité de l'administration ont été déposées.

Une sous-commission chargée d'examiner les différentes propositions de loi a été instituée à 2 reprises (en 1986 et en 1990). En novembre 1990, le président de la Commission de l'Intérieur avait déposé une proposition de loi afin de dégager un consensus sur base des discussions qui s'étaient déroulées en sous-commission cette proposition n'a toutefois pas recueilli le soutien de suffisamment de formations politiques.

ofwel niets mag zeggen of doen; hij is in ieder geval bang dat zijn hiërarchische meerdere hem een sanctie zal opleggen.

De zwijgplicht van de ambtenaren neemt trouwens toe naarmate het betrokken bestuur groter is en er meer afstand is tussen het bestuur en de burger.

Dat probleem rijst weliswaar niet alleen in België. Niettemin zou het publiek toch doeltreffender ingelicht kunnen worden wanneer de ambtenaren spreekrecht hadden. Dat zou trouwens de democratisering van de ambtenarij ten goede komen.

*
* *

Uw rapporteur merkt op dat dit ontwerp op zich een ware omwenteling is omdat het vernieuwing brengt in de « bedrijfscultuur » van onze ambtenarij.

De voorgestelde tekst is de concrete uitvoering van punt 3 van de oriëntatienota « Bestuurlijke vernieuwing en Ambtenarenzaken », die in januari 1993 door de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken werd aangeboden. De tekst sluit ook aan op andere belangrijke ontwerpen en regelingen, zoals het « Handvest van de gebruiker van de openbare diensten » van 4 december 1992 (*Belgisch Staatsblad* van 22 januari 1993, blz. 1150), de functie van ombudsman en het spreekrecht voor ambtenaren. Al die initiatieven hebben het lofwaardige doel de besturen doorzichtiger en toegankelijker te maken, ze dichter bij de gebruiker te brengen en ze democratischer te doen functioneren.

Voor de effectieve uitvoering van de voorgestelde tekst is een controleregeling vereist, wat de beste waarborg is tegen willekeur en een onzorgvuldige besluitvorming.

Het ontwerp verduidelijkt de draagwijdte van artikel 24^{ter} van de Grondwet, dat de burger het recht verleent om de bestuursdocumenten te raadplegen. In het verslag namens de Kamercommissie voor de Herziening van de Grondwet (Stuk n° 839/4-92/93) wordt gepreciseerd dat het een (nieuw) fundamenteel grondwettelijk recht betreft en ter zake onverwijld een uitvoeringswet moet worden goedgekeurd.

Voorts brengt spreker in herinnering dat in het verleden tal van voorstellen tot invoering van de openbaarheid van bestuur werden ingediend.

Tot tweemaal toe (in 1986 en 1990) werd een subcommissie ingesteld, belast met het onderzoek van de diverse wetsvoorstellen. In november 1990 heeft de voorzitter van de Commissie voor de Binnenlandse Zaken een wetsvoorstel ingediend om op grond van de besprekingen in die subcommissie tot een consensus te komen. Het voorstel kreeg evenwel niet de steun van een voldoende aantal politieke fracties.

L'intervenant indique par ailleurs qu'il rejoint les observations de *l'orateur précédent* concernant la nécessité de contraindre l'administration à adopter une décision déterminée (dans le délai qui lui est imparti). C'est pourquoi, il précise qu'il déposera un amendement à l'article 6, stipulant qu'en cas d'absence de communication par l'autorité administrative fédérale, dans le délai prescrit, de la décision concernant la demande de communication d'un document, la demande est réputée avoir été acceptée. Ainsi, la protection du demandeur est assurée de manière maximale. En effet, l'article 6 du projet présume dans la même hypothèse, le rejet de la demande. Cette disposition n'est pas la plus indiquée pour garantir le droit d'information de l'utilisateur des services publics, étant donné qu'elle peut favoriser l'inertie de l'autorité administrative concernée.

*
* *

Un membre souscrit également au texte proposé. Celui-ci reprend dans ses grandes lignes ce que le groupe CVP préconise depuis les années 1980 en matière de publicité de l'administration. L'intervenant se réfère à cet égard aux propositions de loi concernant la publicité de l'administration déposées en 1986 et ventilées selon les différents niveaux de pouvoir.

L'exposé des motifs du projet souligne longuement la nécessité de la publicité de l'administration et on peut y acquiescer. En effet, depuis la naissance de nos institutions, l'on assiste à l'abandon progressif du caractère secret de l'administration au profit de la publicité de celle-ci, fût-ce par voie d'exception.

L'intervenant se réjouit dès lors que le projet opère un pas révolutionnaire dans le renversement des principes, dans la mesure où la publicité devient la règle et le secret l'exception. Cette évolution se traduit au demeurant depuis quelques décennies dans la plupart des Etats occidentaux et elle s'inscrit dans le cadre de l'évolution des médias et des moyens de communication.

L'orateur est en outre convaincu de la plus grande légitimité de la décision administrative prise dans des conditions de publicité, par rapport à celle prise à huis clos.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que le degré de maturité du citoyen est devenu plus important qu'auparavant. De plus, comme les autorités administratives interviennent de plus en plus dans la vie quotidienne du citoyen, il est logique que celui-ci obtienne, en échange, un plus grand droit de regard sur la prise de décision administrative.

En ce qui concerne l'approche légistique en tant que telle, le membre rappelle qu'il a déjà souligné, à l'occasion de la discussion de ses propositions de loi dans les années 1980, la nécessité de respecter une cohérence en la matière : à savoir qu'il était préféra-

Spreker suit zich vervolgens aan bij de opmerkingen van de vorige spreker : men moet van de besturen kunnen afdwingen dat zij (binnen de hun toegemeten termijn) een beslissing nemen. Hij preciseert dat hij daartoe op artikel 6 een amendement zal indienen, dat stelt dat ingeval de federale administratieve overheid binnen de haar toegemeten termijn niets bekend maakt omtrent haar beslissing in verband met de aanvraag tot kennisgeving van een document, die aanvraag geacht wordt te zijn toegestaan. Zo wordt de aanvrager maximaal beschermd. Artikel 6 van het ontwerp vermoedt immers dat in een dergelijk geval de aanvraag wordt afgewezen. Dat is zeker niet de beste manier om het recht op informatie van de gebruiker van de openbare diensten te waarborgen, aangezien die bepaling de laksheid van de desbetreffende administratieve overheid in de hand kan werken.

*
* *

Ook een ander lid sluit zich aan bij de voorgestelde tekst. Deze bevat de krachtlijnen die de CVP-fractie sinds de jaren '80 heeft verdedigd inzake openbaarheid van bestuur. Spreker verwijst in dat verband naar de in 1986 ingediende wetsvoorstellen inzake de openbaarheid van bestuur die naar bestuursniveau waren opgesplitst.

De memorie van toelichting van het ontwerp gaat uitvoerig in op de behoefte aan openbaarheid van bestuur. Men kan het daar alleen maar mee eens zijn, want sinds het ontstaan van onze instellingen werden de administratieve diensten gaandeweg minder besloten, er kwam meer openbaarheid, al was het bij wijze van uitzondering.

Spreker is derhalve verheugd dat het ontwerp een enorme stap zet in de richting van een omkering van de beginselen : de openbaarheid wordt de regel, de geheimhouding de uitzondering. In de meeste Westerse landen is die ontwikkeling overigens al enkele decennia aan de gang; dat hangt samen met de ontwikkelingen die de media en de communicatiemiddelen hebben doorgemaakt.

Spreker is ervan overtuigd dat een in alle openbaarheid genomen administratief besluit billijker is dan een dat in de beslotenheid tot stand is gekomen.

Voorts mag men niet uit het oog verliezen dat de burger vandaag mondiger is dan vroeger. Aangezien de administratieve overheden bovendien steeds vaker in het dagelijkse leven van de burger ingrijpen, spreekt het voor zich dat deze in ruil daarvoor een groter inzagerecht in de administratieve besluitvorming verdient.

In verband met de wetgevingstechnische aspecten, brengt het lid in herinnering dat hij bij de bespreking van zijn wetsvoorstellen in de jaren '80 al had gewezen op de noodzaak om ter zake samenhang na te streven. Het was met name verkieslijker het

ble d'inscrire le principe de la publicité administrative dans la Constitution et d'explicitier celui-ci par une législative spécifique à chaque niveau de pouvoir plutôt que par une loi globale.

(C'est dans cet esprit que le Conseil flamand a adopté le décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand (*Moniteur belge* du 27 novembre 1991)). Cette approche est reprise dans ses grandes lignes par le texte proposé.

L'orateur souligne ensuite la nécessité de garantir au citoyen l'accessibilité et la transparence de l'information en matière administrative. Il signale, dans cette perspective, qu'il déposera un amendement visant à créer, à l'instar du modèle néerlandais en la matière (et en s'inspirant de l'article 3 de sa proposition de loi n° 285/1-SE 1988), un service d'information fédéral occupant une position centrale et chargé de concevoir et de mettre en œuvre une politique d'information objective.

Par ailleurs, il est souhaitable de prévoir également un accès à l'information au niveau des administrations locales, plus proches du citoyen. Le membre indique qu'il déposera également un amendement en ce sens, qui prévoira notamment que le Roi fixe la rétribution qui est versée aux administrations communales pour chacune de leurs interventions.

Enfin, l'orateur formule les observations et questions suivantes :

1. Le projet opère clairement la distinction entre publicité active et passive et énumère, en son article 6, les hypothèses où l'obligation de publicité ne s'applique pas.

2. Quels seront la composition et le rôle de la Commission d'accès aux documents administratifs prévue à l'article 8 ?

3. Quel est le champ d'application du texte proposé ? Certains articles ont trait en effet au niveau fédéral alors que d'autres paraissent s'appliquer à tous les niveaux de pouvoir.

*
* *

Un autre intervenant s'interroge également quant au champ d'application du présent projet. Certains articles (2, 4, 7) ont trait aux documents émanant des autorités administratives fédérales alors que d'autres (5, 6, 8) paraissent viser d'autres autorités également.

Prévoit-on un projet de loi spécifique pour régler l'accès aux documents administratifs émanant des provinces et des communes ? L'article 1^{er}, § 1^{er}, du texte proposé n'est en effet pas clair à ce propos.

*
* *

beginsel van openbaarheid van bestuur in de Grondwet te verankeren en het vervolgens via specifieke wetten toe te passen op elk bestuursniveau, veeleer dan een algemene wet uit te vaardigen.

In die geest heeft de Vlaamse Raad het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve goedgekeurd (*Belgisch Staatsblad* van 27 november 1991). De krachtlijnen van de hier besproken tekst sluiten op die benadering aan.

Spreker onderstreept dat de burger zeker toegang tot de informatie in bestuurlijke aangelegenheden moet krijgen en dat die doorzichtig moet worden. Daartoe kondigt hij aan dat hij een amendement zal indienen dat ertoe strekt om naar Nederlands voorbeeld (en in het verlengde van artikel 3 van zijn wetsvoorstel n° 285/1, BZ 1988) een centrale federale voorlichtingsdienst op te richten, belast met de conceptie en de uitvoering van een objectief informatiebeleid.

Het is wenselijk om ook voor de lokale overheden, die dicht bij de burger staan, te voorzien in een toegang tot de informatie. Het lid zal hier eveneens een amendement indienen, dat voorziet in een vergoeding die per informatieverschaffing aan de gemeentebesturen wordt uitgekeerd.

Ter afronding heeft het lid volgende opmerkingen en vragen :

1. Het ontwerp maakt een duidelijk onderscheid tussen « actieve » en « passieve » openbaarheid. Het geeft in artikel 6 een opsomming van de gevallen waarin de verplichting tot openbaarheid niet geldt.

2. Hoe zal de in artikel 8 bedoelde « Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten » samengesteld zijn ? Wat is haar taak ?

3. Wat is het toepassingsgebied van de voorgestelde tekst ? Een aantal artikelen hebben immers betrekking op de federale overheid, andere artikelen lijken daarentegen voor alle bestuursniveaus te gelden.

*
* *

Ook een andere spreker heeft vragen bij het toepassingsgebied van het ontwerp. Bepaalde artikelen (2, 4 en 7) hebben betrekking op de documenten van de federale administratieve overheden, andere daarentegen (5, 6 en 8) lijken ook voor andere bestuursniveaus te gelden.

Wordt aan een apart wetsontwerp gedacht om de toegang tot de bestuursdocumenten van provincies en gemeenten te regelen ? Artikel 1, § 1, van de voorgestelde tekst is op dat punt immers onduidelijk.

*
* *

Un orateur se demande si le projet est applicable aux parastataux fédéraux et s'il vise ou pourra viser les parastataux au sens large ou au sens étroit.

D'autre part, si on étend, à l'avenir, le champ d'application du texte proposé aux provinces et aux communes, les intercommunales seront-elles également concernées ?

Enfin, les établissements paracommunautaires comme l'ONE sont-ils également visés ?

*
* *

B) Réponses du ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique

Le ministre ne peut que souligner la pertinence de l'observation générale formulée par plusieurs membres, selon laquelle ce projet de loi est révolutionnaire; à condition toutefois que celui-ci ne demeure pas lettre morte et ce, tant dans le chef de l'administration que du citoyen, usager des services publics.

Il avalise également les remarques des orateurs afférentes à (la nécessité de changer) la culture administrative. Toutefois, non seulement la culture administrative générale est en jeu mais également la culture politique dans le chef du citoyen.

En effet, le vote de cette loi et même la modification de la culture (d'entreprise) dans le chef des fonctionnaires ne seront effectifs que si le citoyen souhaite faire appel à cette loi en question.

Ce projet est un exemple significatif de l'adage « *quid leges sine moribus* ». Il en va de même, au demeurant, du décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand (*Moniteur belge* du 27 novembre 1991). Par ailleurs, et malgré la publicité qui en a été faite, il n'a été que 46 fois fait appel au règlement interne du ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique relatif à la publicité de l'administration entre le 1^{er} juillet 1991 et le 30 septembre 1992.

De plus, ce projet nécessitera une tout autre disposition d'esprit de la part de l'administration, ce qui demandera du temps.

A un orateur ayant utilisé l'expression « culture administrative prusso-napoléonienne », le ministre répond que ces termes ne sont pertinents qu'en partie car la réalité est qu'en 5 ans et demi, seules 3 sanctions à l'égard d'agents du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique (comptant 2 500 fonctionnaires) lui ont été proposées.

Cependant, le ministre peut souscrire aux observations du même membre afférentes à la structure « hiérarchico-compartmentée », de l'administration;

Een lid vraagt of het ontwerp ook voor de federale parastatale instellingen geldt. Is (of wordt) het ontwerp van kracht voor de parastatale instellingen in de ruime dan wel in de enge zin van het woord ?

Mocht het toepassingsgebied van de voorgestelde tekst in de toekomst tot de provincies en de gemeenten worden uitgebreid, geldt zulks dan ook voor intercommunale verenigingen ?

Is dat tot slot ook het geval voor de paracommunautaire instellingen, zoals Kind en Gezin ?

*
* *

B) Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken

De minister kan alleen maar de relevantie constateren van de algemene opmerking die verscheidene leden hebben gemaakt, namelijk dat dit wetsontwerp revolutionair is, op voorwaarde evenwel dat het noch voor de besturen, noch voor de burger die een beroep doet op de overheidsdiensten, een dode letter blijft.

Hij is het ook eens met de opmerkingen van de sprekers in verband met (de noodzakelijke wijziging van) de bestuurscultuur. Het gaat hier echter niet alleen om de algemene bestuurscultuur, maar ook om de politieke cultuur zoals die bij de burger overkomt.

De goedkeuring van deze wet, en zelfs de wijziging van de (bedrijfs)cultuur bij de ambtenaren, zullen slechts gevolgen hebben als de burger zich op deze wet wenst te beroepen.

Het ontwerp is een treffende illustratie van het adagium « *quid leges sine moribus* » (wat baten wetten als ze niet overeenstemmen met de zeden). Hetzelfde geldt trouwens voor het decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve (*Belgisch Staatsblad* van 27 november 1991). Overigens werd ondanks de ruchtbaarheid die eraan was gegeven, (in de periode van 1 juli 1991 tot 30 september 1992) slechts 46 keer een beroep gedaan op het intern reglement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken met betrekking tot de openbaarheid van bestuur.

Dit ontwerp impliceert bovendien een geheel andere ingesteldheid van de overheidsorganen, en dat vergt tijd.

Op de opmerking van een spreker die het had over « een Pruisisch-Napoleontische bestuurscultuur », antwoordt de minister dat die omschrijving slechts gedeeltelijk opgaat, aangezien hem in vijf en een half jaar tijd slechts 3 maal werd voorgesteld om een ambtenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken (dat 2 500 ambtenaren telt) te sanctioneren.

Wel kan de minister het eens zijn met de opmerkingen van hetzelfde lid over de hiërarchische en gecompartmenteerde structuur van de besturen.

laquelle voit ses agents transmettre des dossiers à leurs collègues, sans qu'ils n'en connaissent le suivi.

S'attachant plus particulièrement au droit de parole des fonctionnaires, *le ministre* rappelle qu'une circulaire est en préparation à ce sujet.

Il ne serait en effet pas judicieux d'accorder ce droit sans l'assortir de certaines modalités. En outre, l'octroi de ce droit aux fonctionnaires est intimement lié à l'endossement par ceux-ci de la responsabilité du chef des propos tenus. Or, cette responsabilité n'existe pas actuellement et peu d'agents sont disposés à l'assumer.

Le ministre fait appel à l'argument par analogie suivant pour illustrer son propos : les arrêtés royaux du 6 septembre 1993 (*Moniteur belge* du 2 octobre 1993) relatifs au Collège des Secrétaires généraux et aux attributions des fonctionnaires généraux des ministères ont étendu les compétences dudit Collège. Jusqu'à la parution de ces arrêtés, des points de vue unanimes pouvaient aisément être adoptés puisque ceux-ci n'étaient pas connus du ministre ou du Cabinet.

Les arrêtés royaux de 1993 pourraient par contre susciter des discussions au sein du Collège des Secrétaires généraux puisque l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, du premier arrêté prévoit que le Collège peut « adresser d'initiative au ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions toute suggestion ou recommandation qu'il juge utile de faire en la matière. »

Quant au champ d'application du projet, *le ministre* signale que celui-ci s'applique aux autorités administratives fédérales. La signification et la portée de ce concept sont définies dans le commentaire de l'article 1^{er} figurant dans l'exposé des motifs (Doc. n° 1112/1, pp. 8 à 12). Le législateur devra quant à lui se prononcer sur le point de savoir si un projet de loi pourrait être déposé, reprenant *mutatis mutandis* les dispositions proposées, pour les autorités provinciales et communales.

Si aux termes de la réforme de l'Etat, la compétence du législateur fédéral est indubitable, il serait toutefois élégant, dans un esprit de loyauté fédérale, et étant donné qu'il s'agit du fonctionnement des communes et des provinces, de solliciter l'avis des Régions en la matière, même si cet avis ne lie pas le législateur fédéral.

Le ministre se déclare ouvert à tout dialogue avec les Régions, à condition que celui-ci ne se limite pas à entériner l'exigence de leur part afférente au transfert à leur égard de la compétence fédérale à ce propos.

Il ajoute que pour autant qu'il y ait un consensus en la matière au sein de la Commission, il est disposé à accepter des amendements visant à étendre le champ d'application du projet aux administrations locales. Toutefois, il est souhaitable de tendre à une uniformité maximale afin que les citoyens puissent, dans le cadre de la nouvelle « culture administrati-

Hierdoor zenden ambtenaren dossiers door aan hun collega's, zonder dat zij de vervolgbehandeling ervan kennen.

In verband met het spreekrecht van de ambtenaren wijst *de minister* erop dat momenteel wordt gewerkt aan een omzendbrief daarover.

Het heeft namelijk geen zin dit recht voetstoots toe te kennen. Het spreekrecht van ambtenaren en de verantwoordelijkheid voor hun uitspraken zijn nauw met elkaar verbonden. Momenteel is die verantwoordelijkheid onbestaande en zijn weinig ambtenaren bereid ze ook op zich te nemen.

De minister illustreert zijn standpunt met het volgende analogische argument : de koninklijke besluiten van 6 september 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 2 oktober 1993) betreffende het College van secretarissen-generaal en betreffende de bevoegdheden van de ambtenaren-generaal van de ministeries hebben de bevoegdheden van voormeld college uitgebreid. Zolang die besluiten niet waren verschenen, konden makkelijk unanieme standpunten worden ingenomen, aangezien de minister of het kabinet die niet kenden.

De koninklijke besluiten van 1993 kunnen daarentegen een discussie uitlokken in het College van secretarissen-generaal, aangezien artikel 5, § 1, tweede lid, van het eerste besluit bepaalt dat het college « (...) eveneens op eigen initiatief aan de minister tot wiens bevoegdheid de ambtenarenzaken behoren, elke suggestie of aanbeveling (kan) doen die het in deze gelegenheid nuttig acht. »

De minister wijst erop dat het ontwerp van toepassing is op de federale administratieve overheden. De betekenis en de draagwijdte van dit begrip zijn omschreven in de commentaar bij artikel 1, die is opgenomen in de memorie van toelichting (Stuk n° 1112/1, blz. 8-12). De wetgever zal zich moeten uitspreken over de vraag of een wetsontwerp kan worden ingediend waarin de voorgestelde bepalingen *mutatis mutandis* worden opgenomen voor de provinciale en de gemeentelijke overheden.

Gelet op de Staatshervorming is de bevoegdheid van de federale wetgever weliswaar onbetwistbaar, maar het zou toch correcter zijn om in een geest van federale loyaliteit en aangezien de werking van de gemeenten en de provincies in het geding is, ter zake het advies van de Gewesten in te winnen, ook al is de federale wetgever niet door dat advies gebonden.

De minister is bereid tot elke dialoog met de Gewesten, op voorwaarde dat die niet beperkt blijft tot de bekrachtiging van hun eis om de desbetreffende federale bevoegdheid naar hen over te hevelen.

Hij voegt hieraan toe dat, als de Commissie daarover een consensus bereikt, hij bereid is om amendementen aan te nemen die ertoe strekken het toepassingsgebied van het ontwerp uit te breiden tot de lokale besturen. Hij vindt het echter wenselijk dat een zo groot mogelijke eenvormigheid wordt nagestreefd, zodat de burger zich in het kader van een

ve », se prévaloir de la même législation, quelle que soit l'autorité administrative à laquelle ils s'adressent.

Le ministre précise que ce n'est que lorsqu'il connaîtra la teneur du texte qui aura été voté à la Chambre qu'il pourra consulter les Régions.

C) Répliques

Un orateur insiste pour que le ministre consulte rapidement les Régions de manière à pouvoir accepter le dépôt d'amendements visant à étendre le champ d'application du projet aux autorités provinciales et communales.

Le ministre répond que cette procédure de consultation nécessite un délai minimum d'un mois.

Un membre signale que conformément aux accords de la Saint-Michel, l'article 108 de la Constitution sera, lors de la prochaine révision de celle-ci, ouvert à révision, de manière à permettre la régionalisation de la législation organique relative aux administrations locales. Il conviendra d'en tenir compte pour une extension éventuelle du champ d'application du présent projet à ces administrations.

Par ailleurs, le Fonds des provinces et le Fonds des communes ont été transférés aux Régions. La concertation avec celles-ci est donc nécessaire.

Le ministre fait observer qu'il échet de tenir compte du facteur temps. L'article 24^{ter} de la Constitution entre en vigueur et est donc exécutoire le 1^{er} janvier 1995. Le Constituant a en effet voulu laisser le temps aux différents législateurs d'établir leurs propres règles en matière de publicité de l'administration (cf. le rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, afférent à l'article 24^{ter} de la Constitution, Doc. n° 839/4-92/93). En différant la date d'entrée en vigueur de cet article 24^{ter}, on évite également le développement d'une jurisprudence divergente à propos de cet article.

Lors de la conclusion des accords de la Saint-Michel, il a été convenu de procéder, lors d'une phase ultérieure, à la régionalisation de la législation organique relative aux communes et aux provinces, à l'exception de ce qui est réglé dans la loi dite de pacification (loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des CPAS, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les Chambres législatives et les Conseils provinciaux) et moyennant le maintien de l'unité de la politique de police et d'incendie et du caractère communal des services de police et d'incendie. Pour que cette régionalisation soit effective, le Parlement actuel doit, avant sa dissolution et conformément à

nouvelle bestuurscultuur op eenzelfde wetgeving kan beroepen, tot welke administratieve overheid hij zich ook richt.

De minister verduidelijkt dat hij de Gewesten pas zal kunnen raadplegen als hij de inhoud kent van de tekst die de Kamer zal hebben goedgekeurd.

C) Replieken

Een spreker dringt erop aan dat de minister de Gewesten spoedig zou polsen of zij ermee akkoord gaan dat amendementen worden ingediend om het toepassingsgebied van het ontwerp tot de gemeentelijke en provinciale overheden uit te breiden.

De minister antwoordt dat die overlegprocedure ten minste een maand in beslag zal nemen.

Een lid bevestigt dat, conform het Sint-Michielsakkoord, artikel 108 van de Grondwet bij de eerstkomende herziening van ons handvest, voor herziening vatbaar zal worden verklaard teneinde de organieke wetgeving inzake de plaatselijke besturen op gewestelijke leest te kunnen schoeien. Daar zal rekening moeten mee gehouden worden met het oog op een eventuele uitbreiding van het toepassingsgebied van dit ontwerp tot die besturen.

Overigens dient, wegens het feit dat het Provinciefonds en het Gemeentefonds aan de Gewesten werden overgedragen, met die Gewesten overleg te worden gepleegd.

De minister merkt op dat ook rekening moet worden gehouden met de toegemeten tijd. Artikel 24^{ter} van de Grondwet treedt in werking op 1 januari 1995 en is dus vanaf die datum uitvoerbaar. De grondwetgever heeft de verschillende wetgevers immers de tijd willen laten om hun eigen regels inzake openbaarheid van bestuur vast te stellen (cf. het namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, voor de Institutionele Hervormingen en voor de Regeling van Conflicten uitgebrachte verslag in verband met artikel 24^{ter} van de Grondwet, Stuk n° 839/4-92/93). Door de datum van inwerkingtreding van dat artikel 24^{ter} uit te stellen wordt tevens voorkomen dat de verschillende rechtbanken een uiteenlopende interpretatie zouden geven aan genoemd artikel.

Naar aanleiding van het Sint-Michielsakkoord werd overeengekomen dat de organieke wetgeving betreffende de gemeenten en provincies — met uitzondering van wat in de zogenaamde pacificatiewet (wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen) geregeld wordt — in een verdere fase geregionaliseerd zou worden mits de eenheid van het beleid inzake politie en brandweer en het gemeentelijk karakter van de politie- en brandweerdiensten wordt gehandhaafd. Opdat die regionalisering effectief kan zijn, dient het zittende

l'article 131 de la Constitution, déclarer qu'il y a lieu à révision de l'article 108 de la Constitution. Le prochain Constituant devra alors procéder à la révision de cet article. Et ce n'est que par la suite que les décrets modifiant la législation organique des pouvoirs locaux pourront être adoptés.

Le ministre rappelle qu'il installera un groupe de travail préparatoire, chargé d'examiner la régionalisation de cette législation organique.

Deux membres font observer que la compétence relative à la législation organique afférente au CPAS est communautarisée et que la compétence pour la législation organique relative aux intercommunales est régionalisée conformément, respectivement, aux articles 1^{er} et 2, § 6 de la loi du 16 juillet 1993 achevant la structure fédérale de l'État.

Un des deux orateurs partage par ailleurs le point de vue du ministre selon lequel il est souhaitable que le Parlement légifère là où il est compétent : s'il l'est pour régler l'accès du particulier aux documents administratifs émanant des administrations provinciales et communales, il est préférable, du point de vue du respect des droits du citoyen, qu'il le fasse dans le cadre du projet à l'examen.

Cette approche est d'autant plus indiquée que le texte proposé est véritablement révolutionnaire et qu'il change fondamentalement les habitudes administratives.

Il est dès lors important de tendre à un accord unanime au sujet du champ d'application matériel du projet.

L'intervenant précise également qu'un texte législatif est, en raison de sa valeur contraignante pour les mandataires politiques et les fonctionnaires, de loin préférable, du point de vue de la sécurité juridique, à une circulaire.

Il indique que le ministre de l'Intérieur, qui nomme et révoque les bourgmestres, a en effet le pouvoir de faire respecter la loi par ceux-ci. Le membre rappelle que la circulaire du 19 janvier 1990 relative au droit de regard des conseillers communaux sur les documents administratifs d'intérêt communal (*Moniteur belge* du 25 janvier 1990, p. 1052) avait par contre été écartée par de nombreux bourgmestres et mandataires communaux pour le motif que ce n'était qu'une simple circulaire. Le ministre n'a en effet pas le pouvoir de faire respecter une circulaire.

Le ministre réplique qu'une loi est certes préférable, du point de vue de la sécurité juridique, à une simple circulaire mais qu'elle demeure néanmoins lettre morte si elle n'est pas appliquée de manière effective.

Parlement, voordat het ontbonden wordt, overeenkomstig artikel 131 van de Grondwet, te verklaren dat artikel 108 van de Grondwet voor herziening vatbaar is. De volgende grondwetgever zal dat artikel dan moeten herzien en pas daarna kunnen de decreten tot wijziging van de organieke wetgeving op de plaatselijke besturen aangenomen worden.

De minister herinnert eraan dat hij voornemens is een werkgroep op te richten die ermee belast zal worden de regionalisering van die organieke wetgeving voor te bereiden.

Twee leden brengen onder de aandacht dat, conform respectievelijk de artikelen 1 en 2, § 6, van de wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, de bevoegdheid inzake de organieke wetgeving met betrekking tot de OCMW's en die met betrekking tot de intercommunale verenigingen respectievelijk aan de Gemeenschappen en de Gewesten werden overgedragen.

Een van beide sprekers deelt overigens het standpunt van de minister die het wenselijk acht dat het Parlement alleen wetten zou maken in aangelegenheden waarvoor het bevoegd is : als dat Parlement nadere regels kan vaststellen volgens welke particulieren inzage mogen nemen van bestuursdocumenten afkomstig van de provincie- en gemeentebesturen, is het, als men de rechten van de burger wil eerbiedigen, verkieslijk dat een en ander gebeurt binnen het bestek van het onderhavige ontwerp.

Een dergelijke aanpak is des te meer aangewezen daar de voorgestelde tekst werkelijk revolutionair is en voor een ingrijpende wijziging van de administratieve gewoonten zal zorgen.

Derhalve is het zaak dat over het materiële toepassingsgebied van het ontwerp eenstemmigheid wordt bereikt.

Spreker merkt tevens op dat een wettekst, doordat hij bindend is voor de politieke mandatarissen en de ambtenaren, terwille van de rechtszekerheid te verkiezen is boven een omzendbrief.

De minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken, die het besluit tot benoeming of afzetting van de burgemeesters medeondertekent, heeft immers de bevoegdheid om de betrokkene tot naleving van de wet te verplichten. Het lid herinnert eraan dat de omzendbrief van 19 januari 1990 betreffende het recht van inzage door de gemeenteraadsleden van de bestuursdocumenten van gemeentelijk belang (*Belgisch Staatsblad* van 25 januari 1990, blz. 1052) daarentegen afgewezen werd door tal van burgemeesters en gemeentemandatarissen, die daarvoor als reden opgaven dat het hier slechts om een gewone omzendbrief ging. De minister is immers niet bevoegd om de inhoud van een omzendbrief te doen naleven.

De minister brengt daartegen in dat, terwille van de rechtszekerheid, een wet alleszins te verkiezen is boven een gewone omzendbrief maar dat diezelfde wet niettemin niets uithaalt zolang hij niet werkelijk wordt toegepast.

La circulaire dont fait état l'intervenant ne constitue que l'explicitation de l'article 84 de la nouvelle loi communale sur base de la jurisprudence existante et des réponses aux questions parlementaires. Le ministre s'étonne au demeurant des divergences entre la Flandre et la Wallonie au niveau des sensibilités et de l'application, depuis 1836, de cet article 84 précité; lequel constitue pourtant une disposition claire et non équivoque.

En Flandre, cet article ne fait en général pas problème; en Wallonie par contre, c'est le cas et cette disposition est négligée par certains bourgmestres ou collègues échevinaux.

Le ministre renvoie au demeurant à la discussion en Commission du Sénat afférente au projet de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale (Doc. Sénat n° 851/1 et 2).

L'article 4 de ce projet remplace l'article 84 de la nouvelle loi communale; l'article 5 qui remplace l'article 85 de cette même loi, prévoit quant à lui que le conseil communal s'assemble au moins dix fois par an. Il apparaît de cette discussion que certains sénateurs estiment impossible de fixer 10 dates de réunion par an et que de plus, certains bourgmestres entendent fixer les séances du conseil communal à leur guise.

Le ministre précise ensuite que l'application différenciée de l'article 84 de la nouvelle loi communale entre le nord et le sud du pays est due non seulement à l'attitude de certains bourgmestres et collègues échevinaux mais également à l'utilisation différente de cet article par les conseillers communaux, même de l'opposition: en l'occurrence, normale en Flandre, réduite en Wallonie.

Certains conseillers communaux ont en effet découvert l'existence de cet article grâce à la circulaire du 19 janvier 1990 susvisée.

Un membre prend acte de la réponse du ministre quant à l'application du présent projet aux seules autorités administratives fédérales. Or, certains articles (6,8) paraissent, en raison de leur formulation, viser également d'autres autorités administratives. Qu'en est-il exactement ?

Le préopinant signale que compte tenu de la teneur de son exposé, il s'attendait à une réponse plus détaillée de la part du ministre. Celui-ci a certes renvoyé à la discussion des articles du projet mais il eût été préférable, du point de vue des travaux d'élaboration de la présente loi, de disposer, dans le cadre de la discussion générale, d'un maximum de réponses.

De omzendbrief waarvan de vorige spreker gewag maakt is niets anders dan de nadere precisering — op grond van de bestaande rechtspraak en van de antwoorden op parlementaire vragen — van artikel 84 van de nieuwe gemeentewet. Overigens verbaast het de minister dat de gevoeligheden ten aanzien van de toepassing van het bedoelde artikel 84 anders liggen in Vlaanderen dan in Wallonië. Dat artikel, dat reeds uit 1836 dateert, is nochtans duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd.

In Vlaanderen levert het artikel doorgaans geen moeilijkheden op; in Wallonië daarentegen is dat wel het geval aangezien sommige burgemeesters en schepencolleges er geen aandacht aan schenken.

De minister verwijst bovendien naar de bespreking in de Senaatscommissie van het ontwerp van wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet met het oog op de versterking van de gemeentelijke democratie (Stuk Senaat n° 851/1 en 2).

Artikel 4 van dat ontwerp vervangt artikel 84 van de nieuwe gemeentewet, terwijl artikel 5, dat in de plaats komt van artikel 85 van diezelfde wet, bepaalt dat de gemeenteraad ten minste tienmaal per jaar bijeenkomt. Uit die bespreking is niet alleen gebleken dat sommige senatoren het onmogelijk achten jaarlijks 10 data vast te stellen waarop die vergaderingen plaats moeten vinden, maar ook dat sommige burgemeesters die data naar eigen goeddunken wensen vast te leggen.

De minister merkt vervolgens op dat de uiteenlopende toepassing van artikel 84 van de nieuwe gemeentewet naargelang het om het noorden of het zuiden van het land gaat, niet alleen te wijten is aan de houding van bepaalde burgemeesters en schepencolleges maar evengoed aan de verschillende frekwentie waarmee dat artikel door de gemeenteraadsleden, zelfs die van de oppositie, gehanteerd wordt: in Vlaanderen ligt die frekwentie binnen de normen, in Wallonië is dat minder het geval.

Sommige gemeenteraadsleden hebben het bestaan van dit artikel immers pas ontdekt nadat de bewuste omzendbrief van 19 januari 1990 was verstuurd.

Een lid neemt akte van het antwoord van de minister volgens wie het aan de orde zijnde ontwerp alleen op de federale administratieve overheden van toepassing is en zulks niettegenstaande het feit dat de formulering van sommige artikelen (6, 8) het vermoeden kan doen rijzen dat ze ook op andere administratieve overheden slaan. Hoe zit dat nu juist ?

De vorige spreker verwachtte, gelet op de teneur van zijn betoog, een omstandiger antwoord van de minister. Deze heeft weliswaar naar de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp verwezen maar, uitgaande van de werkzaamheden ter voorbereiding van het onderhavige ontwerp, ware het beter geweest als men in het raam van de algemene bespreking over zoveel mogelijk antwoorden had kunnen beschikken.

Le président estime qu'il est préférable que le ministre réponde à certaines questions des membres lors de l'examen des articles qui y sont afférents.

*
* *

IV. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Intitulé du projet de loi

Par son amendement n° 1 (Doc. n° 1112/2), M. Bertouille propose de compléter l'intitulé du projet de loi par les mots « dans le respect de la vie privée ».

L'auteur de l'amendement précise que le droit au respect de la vie privée, en tant que disposition de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, c'est-à-dire une norme hiérarchiquement supérieure au droit interne à proprement parler — constitution incluse —, n'est pas une simple « exception » parmi d'autres au droit à la publicité des documents administratifs mais qu'il s'impose prioritairement et sans autres exceptions que celles permises par l'article 8 de ladite Convention.

Il faut se réjouir de l'adoption par la Chambre des Représentants du nouvel article 24^{quater} de la Constitution inscrivant ainsi dans celle-ci ce droit fondamental au respect de la vie privée, garanti, par ailleurs, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Il faut espérer que le Sénat à son tour approuvera sans délai cette nouvelle disposition constitutionnelle.

Incidemment, l'orateur se permet déjà de suggérer que dans la mise en œuvre de l'article 132 de la Constitution, le nouvel article 24^{quater} trouve place devant l'article 10, puisque l'inviolabilité du domicile n'est qu'un des aspects du respect de la vie privée. De même devrait suivre immédiatement l'actuel article 22 relatif au secret des lettres puisqu'il s'agit là aussi d'un autre aspect du respect de la vie privée que l'article 8 de la Convention européenne regroupe d'ailleurs avec lui.

Cette adoption par la Chambre de l'article 24^{quater} démontre que la préoccupation d'équilibrer le droit à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 24^{ter}, est loin d'avoir été perdu de vue.

En fait il ne s'agit pas seulement d'« équilibrer » deux droits de valeur égale car il n'y a pas, juridiquement parler, d'égalité de valeur entre le droit au respect de la vie privée et celui à la publicité des documents administratifs. Comme droit garanti par la Convention européenne de sauvegarde des droits

De voorzitter is er eerder voorstander van dat de minister sommige vragen van de leden beantwoordt wanneer de daarmee verband houdende artikelen aan de orde komen.

*
* *

IV. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Opschrift van het wetsontwerp

De heer Bertouille dient een amendement n° 1 (Stuk n° 1112/2) in, dat ertoe strekt het opschrift van het wetsontwerp aan te vullen met de woorden « onder vrijwaring van de persoonlijke levenssfeer ».

Volgens *de indiener van het amendement* is het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geen gewone « uitzondering » onder andere op het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten. Het gaat immers om een bepaling uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens; in de normenhierarchie staat die rechtsnorm dus boven de eigenlijke interne rechtsbepalingen, met inbegrip van de Grondwet. Dat recht heeft derhalve voorrang, zonder andere uitzonderingen dan wat bij artikel 8 van voornoemd Verdrag is toegestaan.

Het is verheugend dat de Kamer van volksvertegenwoordigers het nieuwe artikel 24^{quater} van de Grondwet heeft goedgekeurd. Dat fundamenteel recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat overigens bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens wordt gewaarborgd, is dus in de Grondwet opgenomen. Hopelijk keurt ook de Senaat die nieuwe grondwettelijke bepaling onverwijld goed.

Spreker stelt terloops voor om bij de tenuitvoerlegging van artikel 132 van de Grondwet het nieuwe artikel 24^{quater} in te voegen vóór artikel 10; de onschendbaarheid van de woning is immers maar één aspect van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In dezelfde geest zou dan het huidige artikel 22 (inzake het briefgeheim) moeten volgen omdat ook dat aspect een onderdeel is van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Artikel 8 van het Europees Verdrag brengt het briefgeheim daar overigens bij onder.

Die goedkeuring van artikel 24^{quater} door de Kamer toont aan dat het streven naar evenwichtigheid inzake het door artikel 24^{ter} gewaarborgde recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten wel degelijk de nodige aandacht heeft gekregen.

Het gaat er niet alleen om twee gelijkwaardige rechten « in evenwicht te brengen » : het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten zijn juridisch gezien geen gelijkwaardige rechten. Het eerste recht wordt gewaarborgd door het

de l'homme, le premier constitue une norme d'un niveau supérieur au second dans notre ordre juridique. Il s'agit donc plus exactement de veiller à ce que le droit à la publicité desdits documents respecte strictement le droit au respect de la vie privée en ne sortant pas des seules exceptions permises par l'article 8 de la Convention.

La « note explicative » du Gouvernement sur sa proposition d'article 24^{ter} reconnaît que le droit à la publicité des documents administratifs n'est pas un de ceux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et il y voit un cas particulier d'un droit général à l'information qui serait lui-même une extension de l'article 10 de ladite Convention, relatif à la liberté d'information. Ce droit à la publicité des documents administratifs pourrait donc être comparé à celui de la publicité en matière judiciaire prévu aux articles 96 et 97 de la Constitution, à la différence cependant que la publicité du procès est un des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, cette fois en son article 6, en l'entendant comme un des « droits de la défense » (et non un droit au voyeurisme à l'encontre du justiciable) et sous réserve notamment de la protection de la vie privée des parties.

Pour en revenir à la mise en œuvre de l'article 132 de la Constitution, il serait sans doute souhaitable de replacer cette disposition dans la partie de la Constitution qui serait réservée à l'administration et qui contiendrait notamment les dispositions qui étaient prévues par la déclaration de révision du 18 octobre 1991 prévoyant un article 24^{ter} relatif non seulement à la publicité des documents mais aussi à la motivation des actes ainsi qu'au médiateur. On pourrait y ajouter les grands principes relatifs à la fonction publique administrative applicables à tous les niveaux. Ce nouveau titre pourrait prendre place entre celui consacré aux Finances et celui relatif à la Force publique.

Tout ceci pour confirmer que la nouvelle disposition du droit à la publicité des documents administratifs n'est nullement mésestimée. Il convient simplement de sauvegarder la hiérarchie des normes et de respecter la finalité des droits.

Lorsque la publicité des documents administratifs met en jeu le droit au respect de la vie privée, la loi doit être d'abord une loi de protection de la vie privée à l'égard de la publicité des documents administratifs *avant* d'être une loi sur la publicité de ces documents. Tel est l'ordre de la Convention de sauvegarde

Européenne des droits de l'homme et il y voit un cas particulier d'un droit général à l'information qui serait lui-même une extension de l'article 10 de ladite Convention, relatif à la liberté d'information. Ce droit à la publicité des documents administratifs pourrait donc être comparé à celui de la publicité en matière judiciaire prévu aux articles 96 et 97 de la Constitution, à la différence cependant que la publicité du procès est un des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, cette fois en son article 6, en l'entendant comme un des « droits de la défense » (et non un droit au voyeurisme à l'encontre du justiciable) et sous réserve notamment de la protection de la vie privée des parties.

In de « verklarende nota » bij haar voorstel voor een artikel 24^{ter} erkent de regering dat het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten niet wordt gewaarborgd door het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens : de regering ziet hierin een specifiek geval van een algemeen recht op informatie, dat op zijn beurt een uitbreiding zou zijn van artikel 10 van dat Verdrag betreffende de vrijheid van informatie. Dit recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten zou dus kunnen worden vergeleken met het recht op de openbaarheid van de terechtzittingen, opgenomen in de artikelen 96 en 97 van de Grondwet, met dat verschil dat de openbaarheid van het proces een recht is dat wordt gewaarborgd door artikel 6 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat dit recht beschouwt als één van de rechten van de verdediging (en niet als een recht op voyeuristische praktijken ten opzichte van de rechtsonderhorigen), en het bovendien onder voorbehoud plaatst van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de partijen.

Doch laten we terugkeren naar de toepassing van artikel 132 van de Grondwet : die bepaling moet zonder twijfel opnieuw in het gedeelte van de Grondwet worden geplaatst dat aan de administratie is voorbehouden. Dat gedeelte bevat de bepalingen die in de verklaring tot herziening van 18 oktober 1991 zijn bedoeld, inzonderheid artikel 24^{ter} dat niet alleen betrekking heeft op de openbaarheid van bestuur, maar ook op de motivering van bestuurshandelingen en op de ombudsman. Ook de grote beginselen betreffende het administratieve overheidsambt die voor alle niveaus gelden, kunnen daaraan worden toegevoegd. Die nieuwe titel kan worden ingevoegd tussen de titel « De Financien » en de titel « De Gewapende Macht ».

Hieruit moge duidelijk blijken dat wij de nieuwe bepaling betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten helemaal niet miskennen. Het is ons er gewoon om te doen de hiërarchie van de normen te behouden en de finaliteit van de rechten te eerbiedigen.

Wanneer de openbaarheid van bestuursdocumenten het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het gedrang brengt, dan moet de wet er in de eerste plaats op gericht zijn die persoonlijke levenssfeer te beschermen en kan pas daarna aan de openbaarheid van de bestuursdocumenten worden

des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe à laquelle notre pays a adhéré et qu'il doit respecter sans céder à la démagogie.

*
* *

Le ministre plaide en faveur du maintien de l'intitulé initial du projet de loi.

Il est superflu de se référer au « respect de la vie privée » dans l'intitulé. Il est évident que la vie privée doit être respectée. A preuve, plusieurs articles du projet de loi qui font référence à ce principe essentiel.

Après discussion, l'amendement est retiré par son auteur, compte tenu de la modification prévue à l'article 6 pour assurer le respect de la vie privée.

Article 1^{er}

Cet article règle le champ d'application de la loi et définit un certain nombre de notions.

A. Introduction : répartition des compétences autorité fédérale / Régions et Communautés

Avant d'entamer la discussion, le ministre transmet aux membres de la commission une note explicative sur la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et Communautés.

Cette note est libellée comme suit :

« A la demande des membres de la commission, mais également dans le but de créer autant de clarté que possible, est abordé ci-après le problème de la répartition des compétences entre les autorités fédérales et les Régions et les Communautés en ce qui concerne la fixation de règles légales relatives à la publicité de l'administration. »

Le point de départ est évidemment l'article 24ter de la Constitution stipulant que chacun a le droit de consulter ou de se faire remettre copie de chaque document administratif, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26bis.

Un premier problème fondamental concerne la question suivante : quelles autorités sont compétentes pour promulguer une réglementation générale en matière de la publicité ?

Il ne fait pas de doute qu'en ce qui concerne les autorités fédérales, une réponse positive doit être donnée à cette question, faute de quoi le présent projet n'aurait pas été déposé.

Mais ce n'est pas tout. Les Régions et les Communautés peuvent également établir une réglementation générale relative à la publicité de l'administration. D'ailleurs, la Communauté flamande l'a déjà fait par

gedacht. Dat is de volgorde die is bepaald in het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, een initiatief van de Raad van Europa dat door ons land is bekrachtigd en dat moet worden nageleefd zonder in demagogie te vervallen.

*
* *

De minister pleit voor het behoud van het oorspronkelijke opschrift van het wetsontwerp.

Een verwijzing in het opschrift naar de vrijwaring van de persoonlijke levenssfeer is overbodig. Uiteraard dient het privé-leven te worden gerespecteerd. Ten bewijze daarvan verwijzen verscheidene artikelen uit het wetsontwerp naar dit essentiële beginsel.

Na bespreking wordt het amendement ingetrokken door de indiener ervan, gelet op de wijziging aangebracht in artikel 6 ten einde de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te waarborgen.

Artikel 1

Dit artikel regelt het toepassingsgebied van de wet en definieert een aantal begrippen.

A. Ter inleiding : bevoegdheidsverdeling federale overheid / Gewesten en Gemeenschappen

Voorafgaandelijk aan de bespreking overhandigt de minister aan de commissieleden een verklarende nota over de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Gewesten en Gemeenschappen.

Deze nota luidt als volgt :

« Op verzoek van de leden van de commissie, maar ook met het oog op een zo groot mogelijke duidelijkheid, wordt hierna dieper ingegaan op de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de Gewesten en Gemeenschappen inzake het vaststellen van wettelijke regels met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. »

Uitgangspunt hierbij moet natuurlijk artikel 24ter van de Grondwet zijn, luidens hetwelk een ieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald bij de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 26bis.

Een eerste fundamentele kwestie betreft volgende vraag : welke overheden zijn bevoegd om een algemene openbaarheidsregeling uit te vaardigen ?

Deze vraag moet zonder twijfel positief beantwoord worden ten aanzien van de federale overheid; zo niet zou onderhavig wetsontwerp niet zijn ingediend.

Maar er is meer. Ook de Gewesten en Gemeenschappen kunnen een algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur uitvaardigen. Voor de Vlaamse Gemeenschap is dat reeds gebeurd door het decreet

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

Donc, l'approbation du présent projet de loi n'entraîne pas la caducité automatique et intégrale du décret susmentionné.

Cet aspect de la répartition des compétences, reprise à l'article 24ter, déroge au point de vue adopté par le Conseil d'Etat dans divers avis de plus longue date, et signifiait que les règles générales relatives au droit fondamental « publicité de l'administration » devaient être fixées par le législateur national, tandis que les Communautés et les Régions ne pouvaient qu'introduire des règles complémentaires et spécifiques relatives aux matières relevant de leurs compétences.

Une deuxième question, plus complexe par ailleurs, peut être formulée de la façon suivante. Lorsqu'une autorité peut fixer une réglementation générale relative à la publicité, à quels établissements ou services peut-elle s'adresser. Quels sont les destinataires dits normatifs ? Ou, autrement dit, quel est le champ d'application « *ratione personae* » de cette réglementation ?

Dans ce cadre, il est indubitablement exact qu'il appartient aux autorités fédérales de régler, de manière générale, la publicité pour les autorités administratives fédérales. C'est également la raison pour laquelle il est évident que la majeure partie des dispositions du présent projet de loi ne s'applique qu'aux seules autorités administratives fédérales.

Il appartient également à l'autorité fédérale de fixer les règles en matière de publicité, applicables aux communes et aux provinces. En vertu de l'article 108 de la Constitution, il appartient à la compétence exclusive du législateur fédéral de régler les institutions communales et provinciales.

Cette position est basée sur différents avis explicites émis par le Conseil d'Etat. Dans ce cadre on peut citer :

a) l'avis du Conseil d'Etat du 28 juin 1991 sur l'avant-projet de décret relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et certains établissements de l'Exécutif flamand, dans lequel il est explicitement stipulé que les termes utilisés dans l'avant-projet de loi « établissements de droit public relevant de la tutelle de l'Exécutif flamand ... » pourraient, à tort, donner l'impression que l'on projette qu'également les provinces et les communes tombent sous le coup de la réglementation en projet;

b) l'avis du Conseil d'Etat du 10 décembre 1990 sur la proposition de décret « concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement ». Dans cet avis, il est stipulé ce qui suit :

« Ainsi la proposition de décret empiète-t-elle sur la compétence que l'article 108 de la Constitution réserve à la loi d'organiser les institutions provinciales et

van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve.

De goedkeuring van dit wetsontwerp houdt dus met andere woorden niet in dat voormeld decreet automatisch en integraal komt te vervallen.

Dit aspect van de bevoegdheidsverdeling, vervat in artikel 24ter, wijkt dus af van de zienswijze die door de Raad van State in verschillende adviezen van oudere datum werd gehuldigd en die erop neerkwam dat algemene regels inzake het grondrecht « openbaarheid van bestuur » enkel door de nationale wetgever moesten worden bepaald, terwijl de Gemeenschappen en Gewesten slechts aanvullende, specifieke regels konden invoeren voor de materies waarvoor zij bevoegd zijn.

Een tweede, meer complexe vraag kan als volgt geformuleerd worden : indien een overheid een algemene openbaarheidsregeling kan maken, tot welke instellingen of diensten kan zij zich richten, welke zijn de zogenaamde « normadressanten » ? Of anders gezegd, wat is het toepassingsgebied « *ratione personae* » van die regeling ?

In dat verband leidt het geen twijfel dat de federale overheid bevoegd is om op een algemene wijze de openbaarheid te regelen voor de federale administratieve overheden. Het spreekt daarom ook voor zich dat het merendeel van de bepalingen in het voorliggende wetsontwerp uitsluitend van toepassing zijn op de federale administratieve overheden.

De federale overheid is eveneens bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake openbaarheid voor gemeenten en provincies. Krachtens artikel 108 van de Grondwet komt het immers uitsluitend aan de federale wetgever toe om de provinciale en gemeentelijke instellingen te regelen.

Deze zienswijze is gebaseerd op verschillende on-dubbelzinnige adviezen van de Raad van State. In dat verband kunnen worden vernoemd :

a) het advies van de Raad van State van 28 juni 1991 over het voorontwerp van decreet « met betrekking tot de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en sommige instellingen van de Vlaamse Executieve », waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat de in het ontwerp gehanteerde termen « publiekrechtelijke instellingen die onder ... het toezicht van de Vlaamse Executieve ressorteren », verkeerdelijk de indruk zouden kunnen wekken dat bedoeld is ook de provincies en de gemeenten onder de ontworpen regeling te doen vallen;

b) het advies van de Raad van State van 10 december 1990 over het voorstel van decreet « concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement »; in dat advies wordt het volgende gesteld :

« Ainsi la proposition de décret empiète-t-elle sur la compétence que l'article 108 de la Constitution réserve à la loi d'organiser les institutions provinciales et

locales, en consacrant l'application, entre autres, principes, de celui de la publicité des conseils provinciaux et communaux, ainsi que celui des budgets et des comptes, lorsqu'elle englobe parmi les autorités administratives tenues du devoir de communication les autorités appelées à prêter leurs concours à l'exécution des décrets et règlements de la Région wallonne. »;

c) l'avis du Conseil d'Etat du 10 décembre 1990 sur un projet d'ordonnance « sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale », dans lequel sont formulées exactement les mêmes remarques qu'au sujet du projet de décret susmentionné.

La conclusion de cet exposé est qu'il appartient à la compétence exclusive du législateur fédéral de concrétiser, de manière générale, la publicité de l'administration, à l'égard des provinces et des communes.

D'un autre côté, il appartient aux Régions et aux Communautés, de régler « la publicité de l'administration » à l'égard de leurs administrations et à l'égard des établissements relevant de la Région ou de la Communauté.

Compte tenu des points de vues susmentionnés du Conseil d'Etat, les Régions ne sont pas compétentes à l'égard des communes et des provinces. Au maximum, elles pourraient établir des règles spécifiques relatives aux matières relevant de leurs compétences exclusives, par exemple le droit de consulter des permis de bâtir. Il ne peut être question d'une réglementation générale.

Par contre, depuis les dernières réformes institutionnelles, les lois relatives aux intercommunales et aux centres publics d'aide sociale appartiennent à la compétence exclusive des Régions et des Communautés. Concrètement, cela signifie que désormais, les Régions et les Communautés ont la compétence de régler les dispositions relatives à la publicité dans ces institutions.

Une troisième question a trait à la compétence de prévoir des motifs d'exception dans la réglementation générale sur la publicité.

A ce sujet, l'article de la Constitution stipule que les motifs d'exception doivent être prévus par la loi, le décret ou l'ordonnance.

Il est évident que ces exceptions doivent être basées sur des motifs relevant des compétences respectives.

Un exemple expliquera cette situation. Une exception est possible dans le cadre du maintien de l'ordre public. Etant donné que le maintien de l'ordre public est une matière fédérale, il appartiendra au seul législateur fédéral de prévoir et de déterminer ces exceptions.

Toutefois, dans le cadre de l'exemple susmentionné, il ne suffit pas que l'autorité fixe un tel motif d'exception. Dans la pratique, cette exception doit être respectée et appliquée. Il s'ensuit que les Régions et les

locales, en consacrant l'application, entre autres principes, de celui de la publicité des conseils provinciaux et communaux ainsi que celui des budgets et des comptes, lorsqu'elle englobe parmi les autorités administratives tenues du devoir de communication les autorités locales appelées à prêter leurs concours à l'exécution des décrets et règlements de la Région wallonne. »;

c) het advies van de Raad van State van 10 december 1990 over een ontwerp van ordonnantie « inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest » waarin exact dezelfde opmerkingen werden geformuleerd zoals bij het hierboven vermelde ontwerp van decreet.

De conclusie uit dit alles kan alleen maar zijn dat de federale wetgever uitsluitend bevoegd is om op een algemene wijze de openbaarheid van bestuur te concretiseren ten aanzien van provincies en gemeenten.

Aan de andere kant zijn de Gemeenschappen en Gewesten bevoegd om de « openbaarheid van bestuur » te regelen ten aanzien van hun besturen en de instellingen die afhangen van Gewest of Gemeenschap.

Ten aanzien van provincies en gemeenten, en onder verwijzing naar voornoemde standpunten van de Raad van State, zijn de Gewesten dus niet bevoegd. Hooguit zouden zij specifieke regels kunnen uitvaardigen met betrekking tot materies die behoren tot hun exclusieve bevoegdheid, zoals bijvoorbeeld het inzage-recht in bouwvergunningen. Van een algemene regeling kan echter geen sprake zijn.

Omgekeerd zijn de Gewesten en Gemeenschappen, sinds de jongste Staatshervorming, volledig bevoegd inzake de wetten op de intercommunales en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dit betekent dus concreet dat de Gewesten en Gemeenschappen voortaan bevoegd zijn om een openbaarheidsregeling voor deze instellingen vast te stellen.

Een derde punt betreft de bevoegdheid om uitzonderingsgronden in de algemene openbaarheidsregeling te voorzien.

Het grondwetsartikel bepaalt terzake dat de uitzonderingsgronden bepaald worden door de wet, het decreet of de ordonnantie.

Het spreekt vanzelf dat die uitzonderingen bepaald moeten worden op gronden die betrekking hebben op hun onderscheiden bevoegdheden.

Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Een uitzondering is mogelijk voor de handhaving van de openbare orde. Aangezien de handhaving van de openbare orde een federale bevoegdheid is, kan alleen de federale wetgever ter zake een uitzondering instellen.

Het volstaat echter niet dat, in bovenstaand voorbeeld, de federale overheid een dergelijke uitzonderingsgrond zou instellen. In de praktijk moet die uitzonderingsgrond ook nageleefd en toegepast worden.

Communautés devront refuser la publicité, au cas où elle risquerait de compromettre l'ordre public.

C'est donc la justification et la raison évidente pour laquelle, dans l'article 6 du projet de loi, il est fait référence à ces autorités non-fédérales. En effet, ces autorités doivent loyalement appliquer les motifs d'exception énumérés à l'article 6.

Toutefois, il me semble tout aussi logique que les Régions et Communautés prévoient des exceptions — basées évidemment sur des matières relevant de leur compétence —, auxquelles les autorités fédérales doivent se soumettre. Cette logique est inhérente à l'esprit et à l'équilibre prévus dans l'article de la Constitution.

Enfin, je tiens à signaler aux honorables membres que dans leurs commentaires, des juristes éminents ne manqueront probablement pas de peaufiner la répartition des compétences esquissée ci-dessus. Toutefois, j'espère que les adaptations apportées, basées sur la nouvelle Constitution et sur différents avis émis par le Conseil d'Etat, auront clarifié la situation. »

*
* *

B. § 1^{er} et § 2, 1^o

Ces dispositions sont libellées 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. Pour l'application de la présente loi, on entend par :

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

Afin de ne laisser subsister aucune équivoque quant au champ d'application de la loi, plusieurs membres demandent des précisions au ministre.

1. Les entreprises publiques autonomes

M. Viseur propose par voie d'amendement (n° 54, Doc. n° 1112/3) d'étendre la définition de la notion d'« autorité administrative » pour l'application de la loi à l'examen et d'entendre ainsi, par autorité administrative, une autorité administrative visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ou tout autre organisme chargé d'une mission d'intérêt public ».

L'auteur de l'amendement craint que sans cet ajout, certains organismes chargés d'une mission d'intérêt public puissent échapper au champ d'appli-

Dit houdt dus ook in dat de Gewesten en Gemeenschappen de openbaarmaking zullen moeten weigeren indien de openbaarmaking de openbare orde in het gedrang zou kunnen brengen.

Dat is dus de verklaring en de evidente reden waarom in artikel 6 van het wetsontwerp verwezen wordt naar de niet-federale administratieve overheden. De aldaar opgesomde uitzonderingsgronden moeten immers door deze overheden ook loyaal toegepast worden.

Omgekeerd lijkt het volstrekt logisch dat Gewesten en Gemeenschappen uitzonderingsgronden bepalen — uiteraard gebaseerd op eigen bevoegdheden — waardoor de federale overheid zou gebonden zijn. Dit is nu eenmaal inherent aan de geest en het ingebouwde evenwicht van het grondwetsartikel.

De leden mogen er tot slot op gewezen worden dat eminente juristen in hun commentaren de hierboven geschetste bevoegdheidsverdeling wellicht nog verfijnder zullen beschrijven. Men mag nochtans de hoop uitspreken dat de aangebrachte verduidelijkingen, gebaseerd op de nieuwe Grondwet en op verschillende adviezen van de Raad van State, voor de nodige klaarheid en duidelijkheid hebben gezorgd. »

*
* *

B. § 1 en § 2, 1^o

Deze bepalingen luiden 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 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^o administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State; ».

Met het oog op een goed begrip van het toepassingsgebied van deze wet, vragen verscheidene leden verduidelijkingen aan de minister.

1. De autonome overheidsbedrijven

In zijn amendement n° 54 (Stuk n° 1112/3) stelt de heer Viseur voor de definitie van « administratieve overheid » voor de toepassing van deze wet uit te breiden. Hij stelt de volgende definitie voor : « administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State of elk ander orgaan belast met een taak van algemeen belang ».

De auteur van het amendement vreest dat, zonder deze toevoeging, bepaalde organismen met een opdracht van algemeen belang wel eens zouden kunnen

cation de la loi. Que l'on pense à cet égard aux entreprises publiques autonomes que sont La Poste, Belgacom, la SNCB ou la CGER. En vertu des définitions figurant au § 2, 1°, il faudrait en effet en référer au Conseil d'Etat pour savoir si ces entreprises doivent être considérées comme des autorités administratives. Il ne faut toutefois pas oublier à cet égard que le commentaire de l'article 1^{er} précise que « 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 » (Doc. n° 1112/1, p. 10).

L'amendement a donc pour objectif de mettre ou de maintenir dans le champ d'application de la loi tout organisme chargé d'une mission d'intérêt public, même dans l'hypothèse d'une plus grande privatisation des services publics à l'avenir.

L'auteur de l'amendement estime en effet qu'une simple référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, n'offre pas de garanties suffisantes.

*
* *

Le ministre confirme qu'en ce qui concerne la définition de la notion d'« autorité administrative », le projet renvoie en effet uniquement à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Cette solution présente l'avantage d'assurer la flexibilité du champ d'application de la loi et de permettre son adaptation en fonction de l'évolution de la réalité sociale.

La loi sur l'obligation de motivation des actes administratifs renvoie, elle aussi, au même article 14 des lois coordonnées et cela n'a pas encore donné lieu à des problèmes d'application. D'un point de vue légistique — plus spécialement le souci de rendre notre législation aussi cohérente que possible —, il est donc aussi préférable de s'en tenir à la définition proposée dans le projet.

Le ministre apporte encore quelques précisions pour prouver que la crainte de l'auteur de l'amendement n'est par ailleurs pas fondée.

La forme juridique adoptée par un organisme ou une institution (soit de droit public, soit de droit privé) ne constitue pas un critère décisif pour déterminer si cet organisme ou cette institution doit être considéré comme une autorité administrative. Qui plus est, l'absence de personnalité juridique n'empêche pas qu'il y ait autorité administrative.

Il importe par contre d'examiner les éléments suivants.

— L'organe ou l'organisme dispose-t-il d'un pouvoir de décision ? Est-il revêtu de l'autorité publique, en ce sens qu'il peut prendre des décisions unilatérales et exécutoires ?

ontsnappen aan de toepassing van deze wet. Men moge hierbij denken aan de autonome overheidsbedrijven zoals De Post, Belgacom, de NMBS of de ASLK. Overeenkomstig de in § 2, 1° gegeven definitie zou men immers moeten refereren aan de Raad van State om te vernemen of deze bedrijven als een administratieve overheid moeten worden beschouwd. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat in de commentaar bij artikel 1 staat dat « de recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven dus aanleiding kunnen geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen » (Stuk n° 1112/1, blz. 10).

Het amendement strekt er bijgevolg toe elk orgaan met een taak van algemeen belang binnen de toepassingsfeer van de wet te brengen of te houden, ook in de veronderstelling dat de overheidsdiensten in de toekomst verder worden geprivatiseerd.

Een loutere verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State lijkt de auteur van het amendement inderdaad onvoldoende waarborgen te bieden.

*
* *

De minister bevestigt dat het ontwerp, voor de definitie van het begrip « administratieve overheid », inderdaad enkel verwijst naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voordeel hiervan is de flexibiliteit van het toepassingsgebied van de wet en de mogelijkheid tot aansluiting bij de evoluerende maatschappelijke realiteit.

Ook in de wet op de motiveringsplicht van de bestuurshandelingen wordt verwezen naar datzelfde artikel 14 van de gecoördineerde wetten; dit heeft tot op heden niet tot toepassingsproblemen geleid. Vanuit legistiek oogpunt — meer bepaald de bekommernis om onze wetgeving zo coherent mogelijk te maken — verdient het dus eveneens aanbeveling zich aan de in het ontwerp voorgestelde definitie te houden.

Ten einde aan te tonen dat de vrees van de auteur van het amendement daarenboven ongegrond is, brengt de minister nog enkele verduidelijkingen aan.

Om te bepalen of een organisme of een instelling moet beschouwd worden als een administratieve overheid, is de aangenomen juridische vorm — hetzij van publiek recht, hetzij van privaatrecht — geen doorslaggevend criterium. Het is zelfs zo dat het gebrek aan rechtspersoonlijkheid niet belet dat er sprake zou zijn van een administratieve overheid.

Het is daarentegen van belang het volgende te onderzoeken.

— Beschikt het orgaan of de instelling over beslissingsbevoegdheid ? Is ze bekleed met de uitoefening van het openbaar gezag, in die zin dat ze eenzijdige en uitvoerbare beslissingen kan nemen ?

— Quelle est la mission de la personne morale ? S'agit-il ou non d'une mission d'utilité publique, d'intérêt général ?

— La personne morale a-t-elle été créée ou reconnue par les pouvoirs publics ?

— Les pouvoirs publics disposent-ils d'un pouvoir de contrôle à l'égard de l'organisme en question ?

Il se peut en outre que les organismes concernés ne puissent pas être considérés dans leur intégralité comme des autorités administratives.

Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat établira cependant une distinction selon la nature de la décision (il y aura publicité si la décision est revêtue de l'autorité publique, les autres décisions ne seront pas soumises à l'application de la loi relative à la publicité de l'administration). Il existe sur ce point une importante jurisprudence du Conseil d'Etat.

*
* *

En dépit de ces précisions fournies par le ministre, *l'auteur de l'amendement* demande pourquoi on ne pourrait pas adopter l'ajout proposé. L'homogénéité de la législation n'en pâtirait pas, étant donné que l'on renverrait toujours à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

L'intervenant s'inquiète toutefois de ce que la SNCB par exemple, qui assure un service public et détient en outre un monopole, puisse à un moment donné être écartée du champ d'application de la loi en projet par suite d'une révision de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le ministre réplique que si le Conseil d'Etat décidait que la SNCB ne doit plus être considérée comme une autorité administrative parce qu'elle ne remplit plus un service public ou ne détient plus de monopole, il n'y aurait plus aucune raison de soumettre cette entreprise au champ d'application de la loi. Dans cette hypothèse, les dispositions de la loi à l'examen ne s'appliqueraient pas non plus à ses concurrents.

Ce n'est qu'en évitant que la SNCB ne soit plus considérée comme un service public que l'on pourrait éviter que la loi à l'examen ne lui soit plus applicable.

2. Cabinets ministériels

Un membre demande si la loi s'appliquera également aux cabinets ministériels.

*
* *

Dans sa réponse, *le ministre* renvoie au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi, qui est très explicite à cet égard.

— Welke is de taak van de rechtspersoon ? Gaat het over een taak van algemeen nut, van algemeen belang of is dit niet het geval ?

— Werd de rechtspersoon opgericht of erkend door de overheid ?

— Beschikt de overheid over een controlerende bevoegdheid ten aanzien van het organisme in kwestie ?

Het is bovendien mogelijk dat de organismen in kwestie niet in hun geheel kunnen beschouwd worden als administratieve overheden.

In deze hypothese zal de Raad van State nochtans onderscheid maken naargelang de aard van de beslissing (indien de beslissing bekleed is met publiekrechtelijk gezag, wel openbaarheid; voor de andere beslissingen zal de wet op de openbaarheid niet van toepassing zijn). Over dit probleem bestaat een uitgebreide rechtspraak van de Raad van State.

*
* *

Ondanks deze toelichting van de minister, vraagt *de auteur van het amendement* zich toch af waarom men de door hem voorgestelde toevoeging niet kan aanvaarden. De homogeniteit van de wetgeving zal er niet door geschaad worden, aangezien men nog steeds zal verwijzen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Spreker heeft er evenwel moeite mee dat bijvoorbeeld de NMBS die een overheidsdienst vervult en daarenboven een monopoliepositie bezit, op een bepaald ogenblik niet meer onder het toepassingsgebied van deze wet zou vallen ingevolge een gewijzigde rechtspraak van de Raad van State.

Hierop antwoordt *de minister* dat, indien de Raad van State zou beslissen dat de NMBS niet langer als een administratieve overheid beschouwd wordt omdat ze geen overheidsdienst meer vervult en geen monopoliepositie meer bezit, er geen enkele reden meer is om deze onderneming aan het toepassingsgebied van de wet te onderwerpen. In die veronderstelling zouden de bepalingen van deze wet immers evenmin op haar concurrenten toepasselijk zijn.

Enkel door te vermijden dat de NMBS niet langer als een overheidsdienst zou worden beschouwd, kan men ook vermijden dat deze wet niet meer op haar toepasselijk zou zijn.

2. Ministeriële kabinetten

Een lid wenst te vernemen of ook ministeriële kabinetten onder het toepassingsgebied van deze wet zullen vallen.

*
* *

De minister verwijst in zijn antwoord naar de commentaar bij artikel 1 van het wetsontwerp, die terzake duidelijk is :

« 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. » (Doc. n° 1112/1, p. 10).

3. Comité de concertation gouvernement-exécutifs et organismes créés dans le cadre d'accords de coopération

Un membre demande si le Comité de concertation gouvernement-exécutifs est une autorité fédérale ou une autorité non fédérale. A quelle catégorie appartiennent les services et organismes créés conjointement en exécution d'un accord de coopération conclu entre les communautés, les régions et l'Etat fédéral ?

*
* *

En ce qui concerne ce dernier point, *le ministre* estime que la question de l'applicabilité de la législation relative à la publicité de l'administration peut précisément être réglée par la voie de concertation (comme cela s'est fait pour régler les modalités de coopération entre la société « De Lijn » et la SNCB).

Plusieurs possibilités s'offrent. On peut opter pour l'insertion de dispositions supplémentaires dans la loi ou le décret concernant la publicité de l'administration.

A défaut de telles dispositions, on pourrait éventuellement rendre les deux législations (la loi fédérale et le décret) applicables à l'institution commune, afin d'éviter qu'elle n'échappe à toute réglementation en matière de publicité de l'administration.

4. Provinces et communes

Un membre fait observer que les provinces et les communes notamment ne sont pas considérées comme des autorités administratives fédérales bien qu'elles accomplissent des tâches de cogestion.

Comment s'y exercera le droit de consultation ? Sera-t-il réglé par une loi distincte ?

Le décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 ne s'applique, par exemple, pas aux pouvoirs locaux ou aux sociétés de droit privé qui ne sont pas des institutions au sens de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il n'en va pas de même de la loi en projet en ce qui concerne la dernière catégorie d'institutions.

En l'absence de dispositions légales ou décrétales, la publicité garantie par l'article 24^{ter} de la Constitution s'appliquera-t-elle sans limite pour les communes, les provinces et les entreprises de droit privé non visées par le décret et ces instances pourront-elles se

« 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. » (Stuk n° 1112/1, blz. 10).

3. Overlegcomité Regering-Executieven en instellingen opgericht in het kader van samenwerkingsakkoorden

Een lid vraagt of het Overlegcomité Regering-Executieven een federale of een niet-federale overheid is. Waar worden de diensten en instellingen ondergebracht die gemeenschappelijk worden opgericht in uitvoering van een samenwerkingsakkoord tussen gemeenschappen, gewesten en het Rijk ?

*
* *

Wat dit laatste betreft, meent *de minister* dat de concrete toepasselijkheid van de wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur in het overleg kan worden geregeld (bijvoorbeeld het overleg inzake de samenwerking tussen « De Lijn » en de NMBS).

Er staan verschillende mogelijkheden open. Men kan opteren voor bijkomende bepalingen in de wet of het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur.

Gebeurt zulks niet, dan kan men op de gemeenschappelijke instelling eventueel de beide wetgevingen (federale wet en decreet) toepasselijk verklaren. Dit om te vermijden dat ze aan geen enkele regeling inzake openbaarheid van bestuur zou onderworpen zijn.

4. Provincies en gemeenten

Een lid doet opmerken dat onder meer provincies en gemeenten niet als federale administratieve overheden worden beschouwd. Zij hebben nochtans opdrachten in het kader van het medebewind.

Hoe zal daar het inzage-recht uitgeoefend worden ? Wordt dit geregeld door een aparte wet ?

Het decreet van de Vlaamse Raad van 23 oktober 1991 is niet van toepassing op bijvoorbeeld lokale besturen of privaatrechtelijke vennootschappen die geen instellingen zijn in de zin van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het wetsontwerp is dit wel voorzien voor de laatste categorie van instellingen.

Zal bij gebrek aan wettelijke of decretale regeling de openbaarheidswaargborg van artikel 24^{ter} van de Grondwet onbeperkt gaan gelden voor gemeenten, provincies en privaatrechtelijke ondernemingen die niet in het decreet opgenomen zijn en kunnen deze

fonder uniquement sur des dispositions s'appliquant aux autorités administratives autres que fédérales. Pourra-t-on, sans aucune restriction (à l'exception, par exemple, de l'article 6 du projet), consulter les documents relatifs à la politique menée par une commune en matière de police et de services d'incendie ?

Le ministre a annoncé qu'après concertation avec les régions, une modification technique serait apportée afin que la réglementation à l'examen s'applique également aux provinces et aux communes. On ignore toujours si la modification sera apportée par le biais de la loi en projet ou si elle fera l'objet d'une réglementation distincte.

*
* *

Le ministre estime que la situation a totalement changé depuis l'insertion d'un article 24ter dans la Constitution.

Auparavant, la plupart des autorités ou quasi-autorités (ASBL, etc.) pouvaient avoir intérêt à s'opposer à l'instauration, par loi ou par décret, d'une réglementation relative à la publicité de l'administration.

A présent, la situation est fondamentalement différente. Du fait de l'application directe de l'article 24ter de la Constitution, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995, il est dans l'intérêt même des différentes autorités de disposer d'une réglementation générale relative à la publicité de l'administration. Ceci vaut bien entendu également pour les provinces et les communes.

Bien que la législation organique des provinces et des communes ressortisse encore à la compétence du pouvoir fédéral, le ministre estime logique que les autorités de tutelle — en l'occurrence les régions — à qui il appartiendra de veiller à l'application de la réglementation qui aura été mise au point, aient la possibilité de se prononcer au préalable.

Au lieu d'amender immédiatement le projet et de le rendre applicable sans plus aux provinces et aux communes, il serait préférable de concevoir tout d'abord un régime légal pour les autorités administratives fédérales et d'en discuter avec les régions à un stade ultérieur. Cette concertation pourrait par exemple porter également sur les règles à appliquer aux institutions communes, aux associations sans but lucratif ou à certains types d'intercommunales. Il se pourrait également que les régions soulèvent elles-mêmes certains problèmes d'application.

Une fois que cette concertation aura été menée à bien et que l'autorité de tutelle aura rendu un avis (non obligatoire), le législateur fédéral pourra prendre ses responsabilités et rendre la réglementation relative à la publicité de l'administration applicable aux provinces et aux communes.

*
* *

instanties alleen beroep doen op bepalingen die van kracht zijn voor niet-federale administratieve overheden ? Gaat men zonder enige beperking (met uitzondering van bijvoorbeeld artikel 6 van het ontwerp) inzake krijgen, bijvoorbeeld in het politie- en brandweerbeleid van een gemeente ?

De minister kondigde intussen wel aan dat na overleg met de gewesten er een technische aanpassing zal gebeuren om deze regeling ook van toepassing te verklaren op de provincies en de gemeenten. Het blijft onduidelijk of de aanpassing in deze wet of in een aparte regeling zal gebeuren.

*
* *

Sedert het invoegen van een artikel 24ter in de Grondwet, is er volgens de minister een totaal nieuwe situatie ontstaan.

Voorheen kon bijna iedere overheid of quasi-overheid (VZW's, enz.) er belang bij hebben zich te verzetten tegen de invoering, bij wet of decreet, van een regeling inzake openbaarheid van bestuur.

Nu is de situatie fundamenteel verschillend. Door het self-executing karakter van artikel 24ter van de Grondwet, dat in werking treedt op 1 januari 1995, hebben de onderscheiden overheden zelf alle belang bij een algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur. Dit geldt uiteraard ook voor de provincies en de gemeenten.

Hoewel de organieke provincie- en gemeentewetgeving momenteel nog steeds tot de federale bevoegdheden behoort, lijkt het de Minister toch logisch dat de voogdijoverheid — *in casu* de gewesten — die uiteindelijk zullen moeten waken over de toepassing van de uitgewerkte regeling, vooraf in de mogelijkheid worden gesteld hun mening te kennen te geven.

In plaats van thans onmiddellijk het ontwerp te amenderen en zonder meer toepasselijk te verklaren op de provincies en de gemeenten, verdient het de voorkeur eerst een wettelijke regeling voor de federale administratieve overheden te ontwerpen en deze in een later stadium te bespreken met de gewesten. In dat overleg kunnen onderwerpen aan bod komen zoals : wat met een regeling openbaarheid van bestuur voor de VZW's, voor sommige vormen van intercommunales ? Het is trouwens waarschijnlijk dat de gewesten zelf een aantal toepassingsmoeilijkheden opwerpen.

Eens dit overleg is beëindigd en een (niet-bindend) advies door de voogdijoverheid is verstrekt, kan de federale wetgever zijn verantwoordelijkheid opnemen en de regeling inzake openbaarheid van bestuur ook toepasselijk verklaren op provincies en gemeenten.

*
* *

Un membre rétorque qu'il est également favorable à la concertation avec le pouvoir de tutelle proposée par le ministre. Il estime toutefois qu'il sera très difficile de créer à court terme, pour les provinces et les communes, un cadre homogène en matière de publicité de l'administration.

Ne serait-il cependant pas préférable d'insérer — à titre subsidiaire — dans le projet à l'examen un article disposant que, jusqu'à ce qu'un accord intervienne, la réglementation fédérale est également applicable aux provinces et aux communes ? On pourrait éviter ainsi qu'à partir du 1^{er} janvier 1995, ces pouvoirs locaux doivent se conformer sans exception à la disposition générale relative à la publicité figurant à l'article 24^{ter} de la Constitution.

Le ministre estime qu'il doit être possible d'élaborer une réglementation légale pour les provinces et les communes avant le 1^{er} janvier 1995. Si tel n'est pas le cas, elles se verront en effet exposées à toutes sortes d'actions procédurières portant sur l'application de l'article 24^{ter} de la Constitution.

Pour respecter la date limite susvisée, il est donc effectivement souhaitable que les autorités de tutelle rendent leur avis avant le 1^{er} juin 1994.

C. Document administratif (§ 2, 2°)

La notion de « document administratif » est définie comme suit dans cet article : « *toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose* ». La portée de ce terme, qui doit être pris au sens large, est expliquée dans le commentaire de l'article 1^{er} (Doc. n° 1112/1, pp. 11-12).

*
* *

Un membre observe que la notion de « document administratif » est définie de façon très large.

Le commentaire de l'article précise que cette notion s'applique également aux rapports, études, même de commissions consultatives non officielles, à certains comptes rendus et procès-verbaux, aux statistiques, aux directives administratives, aux circulaires, contrats et licences, registres d'enquête publique, cahiers d'examen, films, photos, etc. Il s'agit donc d'une différence importante par rapport au décret flamand, qui, après avoir été amendé (dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat), a été fortement limité : ne sont plus visés que les documents administratifs qui *ont* contribué à l'élaboration d'une décision administrative. Sont donc exclus du champ d'application les documents *pouvant* contribuer à l'élaboration d'une telle décision. Le décret flamand prévoit en outre que la publicité ne s'applique qu'aux documents administratifs dans le cadre desquels une décision définitive a été prise. Pour les autorités administratives fédérales, il est uniquement prévu

Een lid repliceert hierop dat ook hij voorstander is van het door de Minister voorgestelde overleg met de voogdijoverheid. Hij meent evenwel dat het zeer moeilijk zal blijken om op korte termijn een homogeen kader te creëren voor de provincies en gemeenten inzake openbaarheid van bestuur.

Ware het dan misschien toch niet aangewezen om in dit ontwerp — te subsidiaire titel — een artikel in te voegen dat, tot er een akkoord is, de federale regeling ook toepasselijk verklaart op de provincies en de gemeenten. Op die manier kan vermeden worden dat deze lokale overheden vanaf 1 januari 1995 op een onbeperkte manier zouden ressorteren onder de algemene openbaarheidsbepaling van artikel 24^{ter} van de Grondwet.

De minister meent dat het mogelijk moet zijn een wettelijke regeling voor provincies en gemeenten uit te werken vóór 1 januari 1995. Zo niet worden zij inderdaad blootgesteld aan alle mogelijke rechtspraak met betrekking tot de toepassing van artikel 24^{ter} van de Grondwet.

Om de voormelde limietdatum te halen, is het wel aangewezen dat de voogdijoverheden hun advies zouden verstrekken vóór 1 juni 1994.

C. Bestuursdocument (§ 2, 2°)

Het begrip « bestuursdocument » wordt in onderhavig artikel als volgt gedefinieerd : « *alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt* ». De draagwijdte van deze term, die breed moet worden opgevat, wordt verduidelijkt in de commentaar bij artikel 1 (Stuk n° 1112/1, blz. 11-12).

*
* *

Een lid merkt op dat een zeer ruime definitie wordt gegeven aan het begrip « bestuursdocument ».

Volgens de toelichting slaat dit ook op verslagen, studies, zelfs van niet-ambtelijke adviescommissies, sommige nutulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's enz. Dit is een groot verschil met het Vlaams decreet dat via amendering (na suggestie van de Raad van State) sterk beperkt werd, namelijk tot bestuursdocumenten die *hebben* bijgedragen tot een bestuursbeslissing. Valen dus buiten het toepassingsgebied bestuursdocumenten die *kunnen* bijdragen tot een bestuursbeslissing. Bovendien worden door het Vlaams decreet alleen bestuursdocumenten ter beschikking gesteld waarin een *eind*beslissing is gevallen. Voor de federale administratieve overheden wordt daarentegen alleen voorzien dat een document dat niet af is of onvolledig is en tot misvatting aanleiding kan geven, aan de openbaarheid kan worden onttrokken (art. 6,

que la divulgation pourra être refusée lorsque, étant inachevé ou incomplet, le document pourrait être source de méprise (art. 6, § 3, 1°). Cette disposition du décret flamand peut-elle être maintenue telle quelle ?

L'arrêté de l'Exécutif flamand du 9 décembre 1992 prévoit que la publicité ne s'applique qu'aux décisions prises après l'entrée en vigueur du décret. Sera-ce également le cas pour la loi en projet ? Ou bien celle-ci s'appliquera-t-elle à tous les documents, quelle que soit la date de leur création ?

Une personne pourra-t-elle obtenir communication d'informations pour la conception de cartes géographiques ou d'état-major, alors qu'une société aurait obtenu le monopole de ces cartes ? (Aux Pays-Bas, ce type d'information est soumis à l'obligation de publicité.)

Selon *un autre membre*, il n'y a document administratif que lorsqu'il y a décision de la part de l'autorité administrative compétente. Il convient de bien faire la distinction entre le document administratif établi par l'autorité administrative, d'une part, et les documents préparatoires qui ont aidé cette autorité à se faire une opinion et à prendre finalement sa décision, d'autre part.

Il convient de renvoyer à cet égard à l'article 84 de la nouvelle loi communale, qui est libellé comme suit :

« Art. 84. — Aucun acte, aucune pièce concernant l'administration ne peut être soustrait à l'examen des membres du Conseil. »

Tant les travaux préparatoires relatifs à cette disposition, qui date du XIX^e siècle, que la jurisprudence y relative ont interprété cette notion de manière très restrictive, estimant qu'elle visait les documents soumis à l'examen du conseil communal. Il ne s'agit donc pas de n'importe quel document préparatoire.

Il serait opportun de s'en tenir également à cette interprétation en ce qui concerne la législation relative à la publicité de l'administration.

L'intervenant suivant ne partage pas ce point de vue. Il ne sera certainement pas toujours facile, dans la pratique, de déterminer quels documents sont soumis à l'obligation de publicité.

Or, eu égard à l'évolution sociale, on ne peut certainement pas se fonder sur l'interprétation fort restrictive qu'en donne l'alinéa précédent. C'est ainsi que les études qui contribuent à la prise de décisions devront en tout cas être publiques.

Le premier intervenant précise qu'il n'a nullement plaidé pour une interprétation très restrictive de la notion de « documents administratifs ». On peut cependant se demander quel critère on utilisera pour savoir si un document administratif est ou non sou-

§ 3, 1°). Kan deze bepaling van het Vlaams decreet ongewijzigd blijven bestaan ?

Het Besluit van de Vlaamse Executieve van 9 december 1992 beperkt de openbaarheid tot beslissingen genomen na de inwerkingtreding van het decreet. Geldt dit ook voor deze wet ? Of geldt deze voor al de documenten ongeacht de datum van oorsprong ?

Kan iemand gegevens voor het maken van land- of stafkaarten opvragen, ook wanneer het maken van dergelijke geografische kaarten via een overeenkomst toevertrouwd zou zijn aan een bedrijf dat hiervoor een monopolie heeft gekregen ? (In Nederland vallen deze gegevens onder de openbaarheidsverplichting.)

Volgens *een ander lid* bestaat een bestuursdocument slechts wanneer er door de bevoegde administratieve overheid een beslissing over is gevallen. Men dient goed het onderscheid te maken tussen, enerzijds, het door de administratieve overheid vastgestelde bestuursdocument en, anderzijds, de voorbereidende stukken die de overheid dienstig geweest zijn om zich een opinie te vormen en uiteindelijk te beslissen.

In dit verband zij verwezen naar artikel 84 van de nieuwe gemeentewet dat het volgende stelt :

« Art. 84. — Geen akte, geen stuk betreffende het bestuur mag aan het onderzoek van de raadsleden worden onttrokken. »

Zowel de voorbereidende werken van deze wetsbepaling, daterend uit de 19^e eeuw, als de rechtspraak erover, hebben deze bepaling zeer restrictief geïnterpreteerd als zijnde documenten die aan het onderzoek van de gemeenteraad onderworpen zijn. Het betreft dus geenszins eender welk voorbereidend document.

Het verdient aanbeveling zich ook voor wat betreft de wetgeving inzake openbaarheid van bestuur aan deze interpretatie te houden.

De volgende spreker deelt deze opvatting niet. Het zal in de praktijk ongetwijfeld niet steeds gemakkelijk zijn om uit te maken welke documenten aan de openbaarheidsverplichting zijn onderworpen.

Gelet op de maatschappelijke evolutie, mag men zich evenwel zeker niet richten op de zeer restrictieve interpretatie die door het vorige lid werd gegeven. Bij wijze van voorbeeld : ook studies die bijdragen tot het nemen van een beslissing, zullen alleszins openbaar moeten zijn.

De eerste spreker verduidelijkt dat hij zeker niet gepleit heeft voor een zeer restrictieve interpretatie van het begrip « bestuursdocument ». Vraag is waarom de grens zal leggen om te weten of een administratief stuk al dan niet aan de openbaarheidsver-

mis à l'obligation de publicité. Les limites fixées par le projet de loi à l'examen sont-elles suffisamment précises ?

*
* *

Le ministre estime que définir un « document administratif » comme étant un document sur lequel il a déjà été statué est trop restrictif. Il y a lieu de considérer également comme document administratif les documents qui revêtent une importance dans le cadre de la prise de décision ou qui y ont contribué.

Une interprétation trop restrictive constituerait du reste un recul par rapport aux objectifs que se sont fixés les auteurs de la loi communale en 1836.

L'article 84 précité de la nouvelle loi communale accorde au conseil communal, qui est ce qu'il convient d'appeler « un gouvernement d'assemblée », un pouvoir d'évocation qui s'étend à toutes les matières ainsi que, par conséquent, à tous les documents y afférents.

Ce système instauré en 1836 a ainsi été conçu afin d'assurer la plus grande transparence possible en matière de finances communales.

Sauf pour ce qui concerne un certain nombre de compétences (par exemple, en matière d'urbanisme) qui lui sont réservées par des lois spéciales, le collège des bourgmestre et échevins ne peut donc prendre des décisions que dans la mesure où la loi communale lui a accordé une délégation expresse à cet effet. Cette répartition des compétences au niveau communal implique évidemment que le conseil communal puisse disposer d'un maximum d'informations.

Un membre confirme que, sous réserve de ce qui est prévu en matière de tutelle, le conseil communal est souverain pour tout ce qui est d'intérêt communal. Cela implique qu'il peut également limiter les compétences du Collège des bourgmestre et échevins s'il accorde délégation à ce collège.

En ce qui concerne la publicité des documents administratifs au niveau communal, il convient de noter que celle-ci ne s'applique que si l'autorité compétente a pris une décision favorable ou défavorable concernant le dossier.

C'est ainsi que ce n'est que lorsque le collège des bourgmestre et échevins aura accordé ou refusé un permis de bâtir et aura fait part de cette décision à l'intéressé que les documents en question pourront être consultés. Il n'est donc pas permis de consulter les documents à n'importe quel moment.

*
* *

Pour ce qui est de la demande de données pour l'établissement de cartes géographiques, *le ministre* confirme que ces données sont publiques, sauf si l'organisme disposant d'un monopole en la matière invoque un intérêt économique.

pllichting is onderworpen. Zijn de beperkingen in het ontwerp ook wel duidelijk genoeg afgebakend ?

*
* *

Voor *de minister* is de omschrijving van een bestuursdocument als zijnde een document waaromtrent een beslissing is gevallen, te restrictief. Ook documenten die van belang zijn voor of hebben bijgedragen tot de besluitvorming, moeten als bestuursdocumenten worden beschouwd.

Een zeer restrictieve interpretatie zou trouwens een achteruitgang betekenen ten aanzien van de bedoelingen van de gemeentewetgever uit 1836.

Dank zij het reeds eerder geciteerde artikel 84 van de nieuwe gemeentewet kan de gemeenteraad, die een zogenaamde « gouvernement d'assemblée » is, alle materies naar zich toe trekken en bijgevolg ook alle documenten die er betrekking op hebben.

Dit systeem werd aldus geconcipeerd in 1836 om een zo groot mogelijke transparantie inzake gemeentelijke financiën te bereiken.

Behoudens voor wat betreft een aantal bevoegdheden die door specifieke wetten (bijvoorbeeld inzake stedenbouw) aan het college van burgemeester en schepenen worden toegekend, kan dit college dan ook slechts beslissingen treffen voor zover de gemeenteraad haar daartoe delegatie heeft verleend. Een dergelijke bevoegdheidsverdeling op gemeentelijk vlak impliceert uiteraard dat de gemeenteraad over een maximum aan informatie beschikt.

Een lid bevestigt dat de gemeenteraad, onder voorbehoud van datgene wat bepaald is inzake de voogdij, souverain is voor al wat van gemeentelijk belang is. Zulks impliceert dat zij ook grenzen aan de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen kan stellen, indien zij aan dit college delegatie verleent.

Wat de openbaarheid inzake bestuursdocumenten op gemeentelijk vlak betreft, moet men wel vermelden dat deze slechts kan gelden indien de bevoegde autoriteit een gunstige of ongunstige beslissing over het dossier heeft genomen.

Het is bijvoorbeeld pas wanneer het college van burgemeester en schepenen een bouwvergunning al dan niet heeft toegestaan en deze beslissing aan de betrokkene werd betekend, dat men de desbetreffende documenten kan inkijken. Het is bijgevolg niet op eender welk moment toegelaten.

*
* *

Wat de vraag met betrekking tot het opvragen van gegevens voor het maken van landkaarten betreft, bevestigt *de minister* dat zulke gegevens openbaar zijn, tenzij er een economisch overheidsbelang wordt ingeroepen door de instelling die terzake een monopolie heeft verkregen.

Il va de soi que le Conseil d'Etat développera une jurisprudence pour ces situations spécifiques et précisera notamment ce qu'il y a lieu d'entendre par « intérêt économique » au sens de l'article 6, § 1^{er}, 6^o, du projet.

D. Document nominatif (§ 2, 3^o)

La notion de « document nominatif » est définie comme suit dans l'article à l'examen : « *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.* »

La définition de documents nominatifs, fixée au paragraphe 2, 3^o, 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'un intérêt dans le chef du demandeur; 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.

*
* *

Un membre demande comment cette définition peut se concilier avec l'article 45, § 1^{er}, du Code civil qui est libellé comme suit :

« § 1^{er}. Toute personne peut se faire délivrer par les dépositaires des registres de l'état civil des extraits des actes inscrits dans ces registres. Ces extraits ne mentionnent pas la filiation des personnes que ces actes concernent.

Seules les autorités publiques, la personne que l'acte concerne, son conjoint ou son conjoint survivant, son représentant légal, ses ascendants, ses descendants, ses héritiers, leur notaire et leur avocat peuvent obtenir une copie conforme d'un acte de l'état civil datant de moins de cent ans, ou un extrait de cet acte mentionnant la filiation des personnes que l'acte concerne.

Le président du tribunal de première instance peut, sur demande verbale ou écrite de toute personne justifiant d'un intérêt familial, scientifique ou de tout autre intérêt légitime, autoriser, sans autre forme de procès ni frais, à faire effectuer des recherches déterminées ou à faire délivrer une copie conforme ou un extrait mentionnant la filiation des personnes que l'acte concerne. (...) »

L'article 45 du Code civil concerne-t-il un document nominatif? Dans la négative, n'importe qui pourra-t-il désormais consulter les documents concernant la filiation, même s'il ne justifie pas d'un

Uiteraard zal de Raad van State voor deze specifieke situaties een rechtspraak ontwikkelen en onder meer bepalen wat als een economisch belang in de zin van artikel 6, § 1, 6^o, van het ontwerp moet worden verstaan.

D. Nominatief document (§ 2, 3^o)

Het begrip « nominatief document » wordt in onderhavig artikel als volgt gedefinieerd : « *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.* »

De definitie van nominatieve documenten 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 het doen blijken van een belang door de verzoeker. Enkel voor documenten die een beoordeling of een waardeoordeel bevatten over een natuurlijk persoon geldt deze vereiste wel.

*
* *

Een lid vraagt de minister hoe deze definitie zich verhoudt ten opzichte van artikel 45, § 1, van het Burgerlijk Wetboek dat luidt als volgt :

« § 1. Een ieder kan zich door de bewaarders van de registers van de burgerlijke stand uittreksels doen afgeven uit de akten die in deze registers zijn ingeschreven. In die uittreksels wordt geen melding gemaakt van de afstamming van de personen op wie de akten betrekking hebben.

Alleen de openbare overheden, de persoon op wie de akte betrekking heeft, zijn echtgenoot of overlevende echtgenoot, zijn wettelijke vertegenwoordiger, zijn bloedverwanten in de opgaande lijn of nederdalende lijn, zijn erfgenaam, hun notaris en hun advocaat kunnen een eensluidend afschrift verkrijgen van een akte van de burgerlijke stand die minder dan honderd jaar oud is, dan wel een uittreksel uit de akte met de afstamming van de personen op wie de akte betrekking heeft.

De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg kan, op mondeling of schriftelijk verzoek van een ieder die doet blijken van een familiaal, wetenschappelijk of ander wettig belang, zonder enige andere vorm van proces en zonder kosten, toestemming verlenen om bepaalde opzoekingen te laten verrichten of een eensluidend afschrift of een uittreksel te laten afgeven over de afstamming van de personen op wie de akte betrekking heeft. (...) »

Handelt artikel 45 van het Burgerlijk Wetboek over een nominatief document? Zo niet, kan voortaan iedereen, zelfs zonder belang, de documenten over afstamming raadplegen? Zo ja, wordt een

intérêt ? Dans l'affirmative, toute personne intéressée sera-t-elle autorisée à consulter ces documents même si elle ne figure pas parmi les personnes énumérées à l'article 45 du Code civil ? Ou l'article 6, § 1^{er}, 2^o, exclut-il désormais l'intervention du juge ?

Certaines données fiscales sont-elles considérées comme des documents nominatifs ? Dans la négative, les données fiscales relèvent-elles du domaine de la vie privée ?

*
* *

Le ministre renvoie à l'exposé des motifs et à la discussion du projet de loi à l'examen pour plus de précisions concernant la notion de « document nominatif ».

Il met cependant la Commission en garde contre la propension à vouloir tout régler en détail dans la loi. La loi doit énoncer une série de principes généraux en matière d'obligation de publicité — ainsi que les exceptions à ces principes —, principes sur la base desquels une importante jurisprudence pourra sans nul doute se développer.

Le principe général le plus important de la loi en projet est la publicité de toutes les données. La loi en projet précise également les fondements juridiques généraux des exceptions à ce principe.

Il convient également de souligner que l'article 11 du projet de loi prévoit que la loi en projet ne préjudicie pas aux dispositions législatives qui prévoient une publicité plus étendue de l'administration.

A l'inverse, force est d'admettre que la loi en projet ne peut rendre caduques des législations spécifiques. Si par exemple la législation sur la vie privée, le Code civil ou la loi sur les registres de population comportent des dispositions plus strictes en matière de publicité des données, il conviendra également de respecter ces dispositions.

*
* *

Un membre tient à rappeler une fois encore l'importance du projet, qui risque cependant de se révéler inapplicable et par là-même inappliqué, vu l'absence de sanctions pénales.

La publicité de l'administration ne doit, en effet, pas porter préjudice aux droits des personnes, dont la vie privée fait l'objet d'une protection particulière. Faute de sanctions, des excès pourraient être commis dans l'exploitation notamment commerciale de certains renseignements. Pourquoi, dès lors, se limiter aux seuls recours devant les juridictions administratives ?

L'orateur renvoie également à l'expérience de pays voisins en matière de publicité de l'administration. Il songe ici tout particulièrement au cas de la France et de l'Allemagne. De même, le Parlement européen vient de publier un rapport sur les conséquences juridiques de l'application de cette législation, dans

belanghebbende toegelaten zelfs indien hij niet in de opsomming van artikel 45 van het Burgerlijk Wetboek is opgenomen ? Of sluit artikel 6, § 1, 2^o, de tussenkomst van de rechter voortaan uit ?

Vallen (sommige) fiscale gegevens onder de nominatieve documenten ? Indien niet, vallen fiscale gegevens dan onder de bescherming van de privacy ?

*
* *

De minister verwijst naar de memorie van toelichting en de algemene bespreking van onderhavig ontwerp voor meer verduidelijkingen omtrent het begrip « nominatief document ».

Hij waarschuwt evenwel voor de neiging om alles in detail te willen regelen in de wet. De wet moet een aantal algemene principes inzake de openbaarheidsverplichting — en de uitzonderingen erop — bevatten, op basis waarvan zich ongetwijfeld een belangrijke rechtspraak kan en zal ontwikkelen.

Het belangrijkste algemene principe van deze wet is de openbaarheid van alle gegevens. De algemene rechtsgronden voor de uitzonderingen op dit principe worden evenzeer in de wet omschreven.

Men moge ook wijzen op artikel 11 van het wetsontwerp dat stelt dat deze wet geen afbreuk doet aan wetsbepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

Omgekeerd moet echter ook worden aangenomen dat onderhavige wet geen specifieke wetgevingen ongedaan kan maken. Indien bijvoorbeeld de wetgeving op de privacy, het Burgerlijk Wetboek of de wet op de bevolkingsregisters striktere bepalingen met betrekking tot de openbaarheid van gegevens vaststelt, zal zulks eveneens moeten worden gerespecteerd.

*
* *

Een lid herinnert nogmaals aan het belang van het ontwerp. Bij gebrek aan strafmaatregelen zou wel eens kunnen blijken dat het ontwerp ontoepasbaar is, en dus ook niet wordt toegepast.

De openbaarheid van bestuur mag geen nadeel berokkenen aan personen wier persoonlijke levenssfeer speciaal beschermd wordt. Indien geen straffen worden bepaald, zouden misbruiken kunnen voorkomen bij de commerciële exploitatie van bepaalde inlichtingen. Waarom beperkt men de beroepsmogelijkheden dan tot de administratieve rechtbanken ?

Spreker verwijst ook naar de ervaring die in buurlanden is opgedaan met de openbaarheid van bestuur. Hij denkt daarbij meer bepaald aan Frankrijk en Duitsland. Voorts heeft het Europees Parlement zopas een verslag gepubliceerd over de juridische gevolgen van de toepassing van deze wetgeving in

le cadre de la protection de la vie privée des individus.

L'intervenant fait enfin observer que l'article 24^{quater} de la Constitution relatif au respect de la vie privée, qui a été adopté par la Chambre, a été modifié par le Sénat (voir Doc. n° 1278/1).

Cette modification n'a-t-elle aucune répercussion sur le projet à l'examen ?

Le ministre précise que les législations étrangères analogues ne prévoient pas de sanctions pénales. Si ces irrégularités concernent des atteintes à la vie privée, des sanctions pénales sont prévues dans la loi qui vise à en assurer la protection.

Pour ce qui est encore des législations étrangères, les rapports concernant leur mise en pratique démontrent qu'il n'y a pas de problème notoire.

Si des difficultés d'application devaient surgir chez nous, il faudrait éventuellement revoir certains dispositifs du projet. Pour le reste, le Conseil d'Etat constitue le recours ultime.

*
* *

E. Avis du Conseil d'Etat et amendements

Le projet reprend toutes les modifications que le Conseil d'Etat a proposé d'apporter à l'article 1^{er} et qui sont libellés 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. 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. »

L'amendement n° 50 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) ne vise qu'à apporter des corrections de forme au texte français.

L'auteur avance que selon les codes classiques et le traité de légistique du Conseil d'Etat, l'adjectif nu-

het raam van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van personen.

Ten slotte wijst spreker erop dat de Senaat het door de Kamer aangenomen artikel 24^{quater} van de Grondwet betreffende de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft gewijzigd (zie Stuk Kamer n° 1278/1).

Heeft deze wijziging geen gevolgen voor het ter bespreking voorliggende ontwerp?

De minister verduidelijkt dat de overeenkomstige buitenlandse wetgevingen geen strafmaatregelen bevatten. Indien die onregelmatigheden aantastingen van de persoonlijke levenssfeer betreffen, dan voorziet de wet die strekt tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in strafrechtelijke sancties.

Rapporten over de effectieve toepassing van die buitenlandse wetgevingen tonen aan dat in dat verband geen noemenswaardige problemen rijzen.

Mocht de toepassing bij ons alsnog tot moeilijkheden aanleiding geven, dan moeten sommige bepalingen van het ontwerp eventueel worden herzien. Als laatste beroepsmogelijkheid is er dan ook nog de Raad van State.

*
* *

E. Advies van de Raad van State en amendementen

Het ontwerp sluit volledig aan bij de door de Raad van State voorgestelde tekstwijzigingen van artikel 1, die luiden 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. 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. »

Amendement n° 50 (Stuk n° 1112/3) van de heer Bertouille beoogt alleen in de Franse tekst een aantal vormverbeteringen aan te brengen.

De indiener voert aan dat volgens de klassieke wetboeken en de handleiding bij de wetgevingstech-

méral « premier » s'écrit en toutes lettres dans la numérotation des articles et des divisions de la loi.

L'amendement n° 39 (Doc. 1112/3) de *M. Bertouille* vise à rendre applicable aux *autorités administratives communales et provinciales* les dispositions du Chapitre III, autres que les §§ 1^{er} et 2 de l'article 6. Celles-ci leur sont, en effet, déjà applicables.

L'auteur met en garde contre une série de dérappages potentiels, si ces dispositions n'étaient pas étendues auxdites administrations. Il songe plus particulièrement à l'article 84 de la nouvelle loi communale, qui risque de tomber en désuétude. Ici et dans d'autres domaines encore, le Gouvernement s'inscrit dans une perspective de régionalisation de la loi communale, comme si le Constituant avait déjà décidé en ce sens.

Le ministre tient à rappeler le point de vue du Gouvernement. Celui-ci estime qu'il faudra étendre le champ d'application de la loi aux provinces et aux communes; sinon il y aura un vide juridique qui leur sera préjudiciable.

Le gouvernement est d'avis que dans la mesure où les Régions exercent la tutelle sur les communes et les provinces, il faut les consulter au préalable sur l'élargissement du champ d'application de cette législation. Il n'est donc nullement question d'anticiper sur la régionalisation de la loi communale.

Pour pouvoir procéder à la consultation des Régions, il faut, à l'évidence, déjà pouvoir disposer d'une législation de base en la matière.

Le même intervenant indique qu'il maintient l'amendement n° 39, qui est à mettre en rapport avec les amendements n° 37 (principal) et n° 38 (en ordre subsidiaire), puisqu'ils vont dans le même sens. Le rejet de l'amendement n° 39 impliquerait celui des deux autres.

L'amendement n° 81 de *M. Bertouille* vise à supprimer le § 2 de l'article 1^{er} et à en faire un article séparé, compte tenu de son objet distinct (définitions de notions générales) de celui du paragraphe premier (champ d'application) (Doc. n° 1112/9).

En ce qui concerne la notion d'« autorité administrative » (§ 2, 1°), l'amendement n° 76 de *MM. Beysen et Pierco* (Doc. n° 1112/8) vise à remplacer le renvoi à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la disposition explicite suivante :

« 1° autorité administrative : l'administration fédérale, l'organisme public et le service public assimilé ressortissant à une autorité administrative fédérale, ainsi que la personne privée, la personne morale ou l'association de fait chargée par une autorité fédérale de l'exercice d'un service public fédéral; ».

niek van de Raad van State het rangtelwoord « premier » in het Frans voluit wordt geschreven in de nummering van wetsartikelen en -onderdelen.

Amendement n° 39 (Stuk n° 1112/3) van *de heer Bertouille* strekt ertoe de bepalingen van Hoofdstuk III, met uitzondering van de bepalingen van de paragrafen 1 en 2 van artikel 6, toepasbaar te maken op de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden. Voornoemde paragrafen zijn reeds van toepassing op die overheden.

De indiener waarschuwt voor een reeks mogelijke ontsporingen wanneer die bepalingen niet tot voornoemde overheden worden uitgebreid. Hij denkt met name aan artikel 84 van de nieuwe gemeentewet, dat in onbruik dreigt te raken. De regering gaat op dit stuk en op andere gebieden uit van een regionalisering van de gemeentewet, alsof de grondwetgevende vergadering daartoe al heeft beslist.

De minister brengt het standpunt van de regering in herinnering. De regering is van oordeel dat het toepassingsgebied van de wet moet worden uitgebreid tot de provincies en de gemeenten, omdat anders een rechtsvacuüm ontstaat dat voor hen nadelig is.

De regering meent dat de Gewesten moeten geraadpleegd worden over de uitbreiding van het toepassingsgebied van deze wet, aangezien zij het toezicht over de gemeenten en de provincies uitoefenen. Er wordt dus niet vooruitgelopen op de regionalisering van de gemeentewet.

Om de Gewesten te kunnen raadplegen, moet er ter zake natuurlijk al een basiswetgeving bestaan.

Dezelfde spreker merkt op dat hij zijn amendement n° 39 aanhoudt, dat in verband moet worden gebracht met de amendementen n° 37 (in hoofdorde) en n° 38 (in bijkomende orde) aangezien ze dezelfde strekking hebben. Door amendement n° 39 te verwerpen, zouden meteen ook beide andere amendementen worden verworpen.

Amendement n° 81 van *de heer Bertouille* strekt ertoe artikel 1, § 2, weg te laten en er een apart artikel van te maken omdat het onderwerp ervan (de definitie van algemene begrippen) verschilt van dat van de eerste paragraaf (het toepassingsgebied) (Stuk n° 1112/9).

Wat het begrip « administratieve overheid » (§ 2, 1°) betreft, strekt amendement n° 76 van *de heren Beysen en Pierco* (Stuk n° 1112/8) ertoe de verwijzing naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vervangen door volgende expliciete bepaling :

« 1° administratieve overheid : de federale administratie, openbare instelling en vergelijkbare openbare dienst welke onder een federale administratieve overheid ressorteert, alsmede de private persoon, rechtspersoon of feitelijke vereniging, die door de federale overheid met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening is belast; ».

Un des auteurs est d'avis que si l'on tient à renforcer la publicité de l'administration, il y a d'ores et déjà à lieu de simplifier au maximum le texte de la loi. Il faut en effet, que le citoyen, qui retire le bénéfice essentiel de cette nouvelle législation, puisse comprendre au mieux ces dispositions dont il peut espérer tirer profit.

La définition qui est proposée ici pour l'autorité administrative est beaucoup plus simple que celle qui figure dans la libellé de l'article 1^{er}. Elle se base sur les remarques formulées par le Conseil d'Etat (Doc. n° 1112/1, p. 31) et étend le champ d'application aux personnes privées ou morales et aux associations de fait, chargées par une autorité fédérale de l'exercice d'un service public fédéral.

Le ministre concède qu'il s'agit là d'un amendement particulièrement intéressant. Il renvoie partiellement à la réponse donnée à M. Viseur en ce qui concerne les entreprises publiques autonomes (voir aussi discussion de l'article 1^{er}). L'amendement proposé va encore beaucoup plus loin et le Ministre annonce qu'il n'entre pas dans ses intentions de modifier, à terme, la jurisprudence en la matière.

Le ministre ajoute qu'il souhaiterait lui aussi que la législation à l'examen puisse, par exemple, s'appliquer aux centres de contrôle technique automobile. Il serait notamment intéressant de les soumettre au devoir de motivation pour ce qui concerne la délivrance des cartes rouges ou autres.

Cela permettrait alors un recours devant le Conseil d'Etat. Il faut, en effet, rappeler qu'on confie, en la matière, un tâche fédérale à un organisme privé.

L'orateur précédent précise que ces organismes n'utilisent pas de fonds publics.

Le ministre lui répond que ces entreprises se voient confier un monopole par le ministre des Communications. Elles exercent vis-à-vis du citoyen un pouvoir et une mission qui leur sont confiés par l'autorité fédérale. Ainsi, elles peuvent interdire la circulation d'une automobile sur la voie publique.

Le ministre renvoie également à l'exemple de la SABAM, où les décisions parfois contestables ne font également pas l'objet d'une motivation.

Le ministre en conclut que la discussion est particulièrement intéressante mais qu'il est difficile d'en voir les limites. Il estime donc l'adoption de l'amendement quelque peu prématurée.

Le même intervenant rappelle qu'il visait essentiellement des organismes privés qui brassent énormément d'argent public.

Le ministre précise que pour ce qui concerne les indemnités de chômage et les allocations familiales, il est même contestable qu'il s'agisse d'argent public. Il s'agit bien davantage de cotisations que la loi impose aux employeurs et aux employés. Pour autant que les institutions concernées connaissent

Volgens een van de indianers kan de openbaarheid van de administratie al bevorderd worden door de wettekst zoveel mogelijk te vereenvoudigen. De burger, die het meest zal gebaat zijn bij deze nieuwe wetgeving, moet de bepalingen die hem voordeel kunnen opleveren zo goed mogelijk kunnen begrijpen.

De hier voorgestelde definitie van het begrip « administratieve overheid » is veel eenvoudiger dan die welke in artikel 1 wordt gegeven. Ze is gegrond op de opmerkingen van de Raad van State (Stuk n° 1112/1, blz. 31) en breidt het toepassingsgebied uit tot de particulieren, de rechtspersonen en de feitelijke verenigingen die door een federale overheid zijn belast met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening.

De minister geeft toe dat het amendement bijzonder interessant is. Hij verwijst voor een deel naar het antwoord dat hij aan de heer Viseur heeft gegeven met betrekking tot de autonome overheidsbedrijven (zie ook de bespreking van artikel 1). Het voorgestelde amendement gaat evenwel nog veel verder en de minister deelt mee dat hij niet van plan is op lange termijn de rechtspraak ter zake te wijzigen.

Hij voegt daaraan toe dat ook hij wenst dat de voorliggende wet van toepassing zou zijn op bijvoorbeeld de centra voor technische automobielsinspectie. Het kan met name interessant zijn die centra te verplichten de afgifte van een rode of een andere kaart te motiveren.

Een en ander zou het dan mogelijk maken beroep in te stellen bij de Raad van State. Men dient er immers aan te herinneren dat terzake aan een particuliere instelling een federale taak wordt opgedragen.

De vorige spreker merkt op dat die instellingen niet met overheidsgeld werken.

De minister antwoordt hem dat de minister van Verkeerswezen aan die bedrijven een monopolie toekent. Ze oefenen ten aanzien van de burger een bevoegdheid en een taak uit die hun door de federale overheid worden opgedragen.

Zo kunnen zij verbieden dat een auto op de openbare weg rijdt. Hij verwijst tevens naar het voorbeeld van SABAM waar soms aanvechtbare beslissingen evenmin worden gemotiveerd.

Daaruit leidt hij af dat de bespreking uiterst interessant maar niet gemakkelijk af te bakenen is. Bijgevolg acht hij de goedkeuring van het amendement enigszins voorbarig.

Dezelfde spreker herinnert eraan dat hij hoofdzakelijk die instellingen op het oog had die met enorme bedragen aan overheidsgeld omgaan.

De minister wijst erop dat het inzake de werkloosheidsvergoedingen en de kinderbijslag zelfs betwistbaar is of het om overheidsgeld gaat. Men heeft hier eerder te maken met bijdragen die de wet aan de werkgevers en werknemers oplegt. Voor zover de betrokken instellingen een sluitende begroting heb-

un équilibre budgétaire, on ne peut prétendre qu'on fasse appel à l'argent public.

L'amendement n° 54 de *M. Viseur* a fait l'objet d'une discussion antérieure.

Pour ce qui est de la définition de l'autorité administrative, le ministre a renvoyé à celle donnée par le Conseil d'Etat dans son avis (Doc. n° 1112/1, p. 31). Il rappelle que celui-ci a établi en la matière une jurisprudence évolutive.

Pour le reste, le ministre rappelle qu'en ce qui concerne le gouvernement, celui-ci est d'avis que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat vise aussi les entreprises publiques autonomes et que dès lors, la publicité de l'administration leur est opposable. Il met en garde contre l'interprétation éventuelle du rejet de l'amendement, selon laquelle le législateur aurait ainsi voulu exclure ces entreprises du champ d'application.

L'auteur de l'amendement craint l'évolution de la jurisprudence, qui ferait en sorte que les entreprises publiques autonomes échappent progressivement à cette législation, si le libellé de l'article demeure tel qu'il est actuellement.

Outre des modifications de forme, auxquelles le ministre souscrit d'ailleurs, l'amendement n° 2 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* tend à supprimer, au § 2, les 2° et 3°, dispositions à transférer aux articles 3bis (nouveau) et 4 (amendements n°s 3 et 4).

Après discussion, l'auteur retire la partie de l'amendement n° 2 tendant à supprimer au § 2, les 2° et 3°, ainsi que les amendements n°s 3 (article 3bis (nouveau)) et 4 (article 4) qui y sont liés.

L'amendement n° 5 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* vise à remplacer le 3° par ce qui suit :

« 3° document à caractère personnel : document administratif comportant une information relative à une personne physique identifiée ou identifiable ».

L'auteur vise à reprendre la définition de la notion « à caractère personnel », énoncée tant dans la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée que dans la Convention européenne sur le même objet, afin de maintenir une terminologie unique dans ces textes.

Le ministre se déclare favorable à l'utilisation de l'expression « document à caractère personnel ». Pour le reste, il préfère s'en tenir à la définition reprise au 3°.

Un amendement n° 95 de *M. Breyne et consorts* (Doc. n° 1112/10) tend à remplacer les mots « document nominatif » par les mots « document à caractère personnel ».

ben kan men niet beweren dat een beroep gedaan wordt op overheidsgeld.

Amendement n° 54 van de heer Viseur werd reeds eerder besproken.

Inzake de definitie van de administratieve overheid heeft de minister verwezen naar die welke de Raad van State daaraan in zijn advies gegeven heeft (Stuk n° 1112/1, blz. 31). Hij herinnert eraan dat de Raad daaromtrent gewezen heeft op de ontwikkeling van een evolutieve rechtspraak.

Overigens brengt de minister in herinnering dat de Regering van haar kant de mening toegedaan is dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ook op de autonome overheidsbedrijven slaat en dat de openbaarheid van bestuur dan ook aan die bedrijven kan worden tegengeworpen. Hij waarschuwt ervoor dat een eventuele verwerping van het amendement niet mag worden uitgelegd als zou de wetgever die bedrijven van de toepassingsgebied van de wet hebben willen uitsluiten.

De indiener van het amendement vreest dat, mocht de tekst van het artikel ongewijzigd worden behouden, de verdere ontwikkeling van de rechtspraak ertoe kan leiden dat de autonome overheidsbedrijven zich gaandeweg aan die wetgeving zullen onttrekken.

Benevens vormwijzigingen waarmee de minister trouwens instemt, beoogt amendement n° 2 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) in § 2, de punten 2° en 3° weg te laten; die bepalingen worden ondergebracht in de artikelen 3bis (nieuw) en 4 (amendementen n°s 3 en 4).

Ten gevolge van de bespreking trekt de indiener het eerste gedeelte van amendement n° 2 in, dat ertoe strekt § 2, 2° en 3° weg te laten. Tevens trekt hij de daarmee samenhangende amendement n° 3 (in verband met een artikel 3bis (nieuw)) en 4 (artikel 4) in.

Amendement n° 5 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) wil het 3° vervangen door wat volgt :

« 3° persoonsdocument : bestuursdocument dat informatie bevat die betrekking heeft op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd ».

De indiener wil de definities doen overeenstemmen met de definities op basis van een samenstelling met « persoons- » zoals die zowel in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer als in het Europees Verdrag met dezelfde doelstelling worden gebruikt, zodat in de teksten een eenvormige terminologie wordt aangewend.

De minister stemt ermee in dat het begrip « persoonsdocument » wordt gebruikt. Voor het overige verkiest hij de in het 3° gehanteerde definitie te handhaven.

Tot slot beoogt amendement n° 95 van de heer Breyne c.s. (Stuk n° 1112/10) de woorden « nominatief document » te vervangen door de woorden « document van persoonlijke aard ».

Votes

L'amendement n° 50 de M. Bertouille est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 39 de M. Bertouille est rejeté par 10 voix contre 3 et une abstention.

L'amendement n° 81 de M. Bertouille est rejeté par 12 voix contre une.

L'amendement n° 76 de MM. Beysen et Pierco est rejeté par 10 voix contre 2 et une abstention.

L'amendement n° 54 de M. Viseur est rejeté par 9 voix contre 4.

L'amendement n° 2, 2) de M. Bertouille est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 5 de M. Bertouille est adopté à l'unanimité, uniquement pour ce qui concerne, dans le texte français, le remplacement des mots « document nominatif » par les mots « document à caractère personnel ».

L'amendement n° 95 de M. Breyne et consorts tendant, dans le texte néerlandais, à remplacer les mots « nominatief document » par les mots « document van persoonlijke aard » est également adopté à l'unanimité.

L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté par 9 voix et 4 abstentions.

Article 1^{er}bis (nouveau)

L'amendement n° 82 (Doc. n° 1112/9) de M. Bertouille vise à insérer un article 1^{er}bis (nouveau), reprenant le deuxième paragraphe de l'article premier, que l'amendement n° 81 visait à supprimer de manière à scinder l'article en deux.

L'amendement n° 6 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille vise à insérer un article 1^{er}bis (nouveau) libellé comme suit :

« Article 1^{er}bis. — Les dispositions de la présente loi ne préjudicient pas aux dispositions spéciales qui s'appliquent aux documents administratifs contenant des données à caractère personnel, en vertu de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. »

Le Ministre juge inutile d'indiquer qu'une loi ne peut aller à l'encontre d'une autre; cela relève de l'évidence. Cette remarque vaut également pour l'amendement n° 49 (article 11).

M. Bertouille retire l'amendement n° 6, compte tenu de son amendement n° 97 modifiant l'article 11.

L'amendement n° 82 de M. Bertouille est rejeté par 12 voix contre une.

Stemmingen

Amendement n° 50 van de heer Bertouille wordt eenparig aangenomen.

Amendement n° 39 van de heer Bertouille wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n° 81 van de heer Bertouille wordt verworpen met 12 tegen 1 stem.

Amendement n° 76 van de heren Beysen en Pierco wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n° 54 van de heer Viseur wordt verworpen met 9 tegen 4 stemmen.

Amendement n° 2, 2) van de heer Bertouille wordt eenparig aangenomen.

Amendement n° 5 van de heer Bertouille wordt enkel voor wat de vervanging van de Franse tekst van de woorden « document nominatif » door de woorden « document à caractère personnel » betreft, eenparig aangenomen.

Amendement n° 95 van de heer Breyne c.s., ertoe strekkend in de Nederlandse tekst de woorden « nominatief document » te vervangen door de woorden « document van persoonlijke aard », wordt eveneens eenparig aangenomen.

Het aldus gewijzigde artikel 1 wordt aangenomen met 9 stemmen en 4 onthoudingen.

Artikel 1bis (nieuw)

Amendement n° 82 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/9) strekt tot invoeging van een artikel 1bis (nieuw) waarbij § 2 van artikel 1 — die door amendement n° 81 werd weggelaten met de bedoeling het artikel in twee delen op te splitsen — weer wordt opgenomen.

Amendement n° 6 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) wil een artikel 1bis (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

« Artikel 1bis. — De bepalingen van deze wet doen geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen die, krachtens de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, van toepassing zijn op de bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten. »

Volgens de minister hoeft niet te worden vermeld dat een wet tegen een andere wet kan ingaan omdat zulks vanzelfsprekend is. Die opmerking geldt ook voor amendement n° 49 (op artikel 11).

Rekening houdend met zijn amendement n° 97 tot wijziging van artikel 11, trekt de heer Bertouille amendement n° 6 in.

Amendement n° 82 van de heer Bertouille wordt verworpen met 12 tegen één stem.

Art. 2

L'amendement n° 8 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* vise à remplacer l'intitulé du Chapitre II par les mots « Autres dispositions relatives à la publicité de l'administration ». L'auteur renvoie à la justification écrite de l'amendement, qui est à mettre en rapport avec l'amendement n° 7, déposé à l'article 4, modifiant l'intitulé du chapitre III et les amendements n°s 40 et 41 intervertissant l'ordre des chapitres.

L'amendement n° 40 (Doc. n° 1112/3) de *M. Bertouille* vise à supprimer les articles 2 et 3 en rapport avec l'amendement n° 41, afin d'intervertir les chapitres II et III (articles 10^{ter} et 10^{quater}).

L'amendement n° 9 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille*, tendant en concours avec les amendements n°s 10 à 12 du même auteur à scinder l'article 2 en quatre articles distincts, vise à remplacer cet article par une disposition reproduisant uniquement le libellé au point 1° :

« Art. 2. — Afin de fournir au public une information claire et objective sur l'action des autorités administratives fédérales, 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 ».

L'amendement n° 13 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* vise à remplacer le 1° de l'article par ce qui suit :

« 1° les autorités administratives fédérales s'abstiennent de toute propagande ouverte ou déguisée sur leur propre action. Elles facilitent les investigations de toute personne concernant leur organisation et fonctionnement ainsi que sur leur action en toute matière qui n'a pas de caractère personnel ou n'est pas confidentielle en vertu de la loi ».

L'amendement n° 14 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* tend, en ordre subsidiaire, à supprimer le 1°.

L'auteur rappelle que ces deux amendements visent l'interdiction de toute propagande officielle.

L'amendement n° 83 (Doc. n° 1112/9), en ordre subsidiaire à l'amendement n° 14, de *M. Bertouille* vise au 1° :

1) entre les mots « autorités administratives fédérales » et les mots « termes d'attribuer », à insérer les mots « non décentralisées »;

2) entre les mots « instance spécialisée » et « la conception » à insérer les mots « de leur choix ».

Art. 2

Amendement n° 8 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* strekt ertoe het opschrift van hoofdstuk II te vervangen door de woorden « Andere bepalingen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur ». De indiener verwijst daarbij naar de verantwoording die bij het amendement werd afgedrukt en die in het licht van amendement n° 7 op artikel 4, dat strekt tot wijziging van het opschrift van hoofdstuk III, en van de amendementen n°s 40 en 41 die de volgorde van de hoofdstukken II en III omkeren (artikelen 10^{ter} en 10^{quater}).

Amendement n° 40 (Stuk n° 1112/3) van *de heer Bertouille* laat de artikelen 2 en 3 weg en strekt er samen met amendement n° 41 toe de volgorde van de hoofdstukken II en III om te keren (artikelen 10^{ter} en 10^{quater}).

Amendement n° 9 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* strekt er net als de amendementen n°s 10 tot 12 van dezelfde indiener toe artikel 2 in vier verschillende artikelen onder te verdelen. Het amendement strekt ertoe dit artikel te vervangen door een bepaling die enkel de onder het punt 1° vermelde tekst opneemt :

« Art. 2. — Met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de federale administratieve overheden bepaalt de Koning, bij een 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 ».

Amendement n° 13 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* strekt ertoe het 1° van artikel 2 als volgt te vervangen :

« 1° onthouden de federale administratieve overheden zich van iedere vorm van openlijke of verdoeken propaganda terzake van hun eigen optreden. Zij staan een ieder bij die navraag wenst te doen inzake hun organisatie, hun werking, alsmede hun optreden in welke aangelegenheid dan ook, voor zover deze niet van persoonlijke aard is of krachtens de wet een vertrouwelijk karakter heeft ».

In bijkomende orde laat amendement n° 14 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* het 1° weg.

De indiener brengt in herinnering dat beide amendementen een verbod op welke vorm van officiële propaganda ook willen invoeren.

De heer Bertouille dient in bijkomende orde een amendement n° 83 (Stuk n° 1112/9) in, dat aan het 1° de volgende wijzigingen aanbrengt :

1) tussen de woorden « bij een in Ministerraad overlegd besluit, de » en de woorden « federale administratieve overheden », de woorden « niet gedecentraliseerde » invoegen;

2) tussen de woorden « gehouden zijn een » en de woorden « gespecialiseerde instantie », de woorden « door hen gekozen » invoegen.

L'amendement n° 64 (Doc. n° 1112/6) de MM. Ansoms et Breyne vise à remplacer le 1° par ce qui suit :

« 1° le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, l'organisation et les missions du service d'information fédéral chargé de concevoir et de mettre en œuvre une politique d'information objective et désigne les services publics fédéraux tenus de mener une politique d'information spécifique en collaboration avec celui-ci ».

Un des auteurs rappelle que l'article 2 reprend la façon dont les autorités fédérales entendent rencontrer l'objectif de publicité de l'administration. L'amendement en question concerne la publicité dite « active ».

On suppose à tort que le citoyen connaît l'administration à laquelle il souhaite s'adresser. Ainsi, quand il entend déposer une demande de prime au logement, celui-ci ignore souvent l'instance auprès de laquelle il doit l'introduire. Il y a certes eu des campagnes d'information à ce sujet mais le citoyen n'y prête attention que pour autant qu'il soit concerné à ce moment précis, par le problème. En outre, la réforme de l'Etat n'a pas nécessairement simplifié les choses.

Il serait donc indiqué de pouvoir disposer d'un service d'information central où tout renseignement de ce genre pourrait être demandé. L'amendement n° 64 entend donc donner une base légale à la mise sur pied d'un tel service. Cela ne déroge rien à la possibilité, voire à la nécessité pour les différents départements d'informer convenablement le public.

Un membre fait observer que l'amendement n° 96 de MM. Bertouille et Pivin (Doc. n° 1112/10) vise à remplacer, à l'article 2, 1°, le mot « désigne » par le mot « détermine »; « désigner » une « organisation » et des « missions » ne paraît pas être le terme propre.

Par ailleurs, le même orateur rappelle que le projet ne crée pas l'organisme d'information fédéral ni ne lui attribue la personnalité juridique. Il ne s'agit pas d'une administration décentralisée autonome mais d'un service de l'administration fédérale centralisé, dont l'activité est placée sous le contrôle hiérarchique du ministre compétent. On se trouve donc en présence d'une innovation importante, car jusqu'à présent, les Départements ministériels et les services centralisés de l'administration de l'Etat ont été créés par le Roi et non par des lois.

Si l'on retient la thèse, également adoptée par le Conseil d'Etat, que le Roi est directement habilité en la matière, en fonction des articles 65 et 66, alinéa 2, de la Constitution, l'imposition au Roi, par la loi en projet, de créer au sein de l'administration fédérale, un service d'information fédéral constituerait un empiètement grave sur les compétences du pouvoir exécutif.

Amendement n° 64 (Stuk n° 1112/6) van de heren Ansoms en Breyne strekt ertoe het 1° door de volgende bepaling te vervangen :

« 1° bepaalt de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit de organisatie en de opdrachten van de federale voorlichtingsdienst die belast is met de conceptie en realisatie van een objectief informatiebeleid alsmede de federale overheidsdiensten die gehouden zijn een specifiek informatiebeleid te voeren in samenwerking met deze federale voorlichtingsdienst ».

Een van de indieners brengt in herinnering dat in artikel 2 wordt vermeld hoe de federale overheden de openbaarheid van bestuur denken te verwezenlijken. Voornoemd amendement gaat over de zogenaamde « actieve » informatieverstrekking.

Ten onrechte gaat men ervan uit dat de burger altijd weet tot welke dienst hij zich moet richten. Wie bijvoorbeeld een huisvestingspremie wil aanvragen, heeft er nochtans vaak geen idee van bij welke instantie hij daarvoor terecht kan. De informatiecampagne die ongetwijfeld rond een dergelijk onderwerp is gevoerd, wekt immers alleen maar de belangstelling van degenen die op dat moment met het probleem te maken hebben. Bovendien heeft de Staatshervorming de zaken niet meteen vereenvoudigd.

Een centrale voorlichtingsdienst die dat soort inlichtingen kan geven is dan ook geen overbodige luxe. Amendement n° 64 verleent de wettelijke grondslag die nodig is voor de oprichting van een dergelijke dienst. Dat belet evenwel niet dat de verschillende departementen ook zelf het publiek voldoende moeten voorlichten.

Een spreker wijst erop dat amendement n° 96 van de heren Bertouille en Pivin (Stuk n° 1112/10) ertoe strekt in artikel 2, 1°, van het wetsontwerp de woorden « de federale administratieve overheden die ertoe gehouden zijn » te vervangen door de woorden « welke federale administratieve overheden ertoe gehouden zijn ».

Dezelfde spreker brengt voorts in herinnering dat het ontwerp er niet toe strekt de federale voorlichtingsdienst op te richten of er rechtspersoonlijkheid aan te verlenen. Het gaat niet om een gedecentraliseerd autonoom bestuur, maar om een gecentraliseerde dienst van de federale overheid, waarvan de werkzaamheden onder het hiërarchisch toezicht van de bevoegde minister staan. Dat is een belangrijke vernieuwing, want tot op heden werden de ministeriële departementen en de gecentraliseerde diensten van de rijksoverheid door de Koning en niet bij wet opgericht.

Wanneer we net als de Raad van State aannemen dat de Koning ter zake rechtstreeks bevoegd is op grond van de artikelen 65 en 66, tweede lid, van de Grondwet, dan vormt de verplichting die door het wetsontwerp aan de Koning wordt opgelegd om binnen de federale overheid een federale informatiedienst op te richten een ernstige aantasting van de bevoegdheden van de uitvoerende macht.

Si au contraire, on se prononce en faveur de la thèse de l'habilitation permanente, l'innovation marquerait un tournant capital. La question doit donc, en tout état de cause, faire l'objet d'une réflexion approfondie et il semble même indiqué de consulter, à ce propos, le Conseil d'Etat.

Le ministre précise que le Conseil d'Etat n'a pas fait d'objection à l'utilisation du verbe « désigner ».

Un autre intervenant évoque le 4° de l'article 2. Il précise que si la législation relative au Conseil d'Etat demeurera à l'avenir une compétence bicamérale, il n'en sera probablement pas de même pour la législation à l'examen. Peut-on, dès lors, introduire dans cet article des règles de procédures qui visent également le Conseil d'Etat ?

Le ministre explique que ce texte est redondant par rapport au projet de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (Doc. Chambre n° 1159/1 à 5), actuellement en discussion au Sénat. En tout état de cause, il importe que l'administré connaisse les voies de recours qui s'offrent à lui, faute de quoi le délai pour prendre ce recours ne court pas.

Le ministre ajoute que pour mener une bonne discussion sur le service d'information fédéral, il faut essayer de faire abstraction de la situation d'INBEL. Il juge primordial de garder la distinction entre publicité active et passive, se basant notamment sur les expériences menées à l'étranger.

L'article 2 reprend la façon dont l'autorité organise sa publicité active. Il importe pour ce faire de pouvoir disposer d'un service fédéral.

L'existence d'un tel service ne dispense cependant pas un Ministre de mener des campagnes d'information sur des innovations relatives aux attributions relevant de son Département. Le ministre en question demeure donc responsable devant le Parlement pour le manque d'information ou la mauvaise information délivrée au sujet de son Département.

Le ministre ajoute qu'il a, voici trois ans, fait organiser une campagne d'information sur les indemnités de milice. Cette campagne a suscité une forte augmentation du nombre de demandes, si bien qu'il a fallu augmenter les crédits prévus à cet effet au budget général des dépenses. Il ne peut donc être question de donner un blanc-seing au service d'information fédéral pour mener des campagnes d'information ayant éventuellement de telles répercussions budgétaires. Cela peut se faire sous la responsabilité du ministre concerné. Ce service doit être plutôt uniquement un support qu'un organisateur de campagnes.

Wanneer integendeel wordt gekozen voor de permanente bevoegdheid, zou de vernieuwing een zeer belangrijk keerpunt zijn. In ieder geval moet over het probleem grondig worden nagedacht en het lijkt zelfs aangewezen de Raad van State daarvoor te raadplegen.

De minister preciseert dat de Raad van State geen bezwaar had tegen het gebruik van het werkwoord « désigner » in de Franse tekst.

Een andere spreker heeft het over artikel 2, punt 4°. Hij merkt op dat de wetgeving betreffende de Raad van State in de toekomst een bevoegdheid van beide Kamers blijft, maar dat zulks niet het geval zal zijn voor de materie die in het voorliggende wetsontwerp wordt geregeld. Kunnen in dit artikel derhalve procedureregels worden ingevoegd die eveneens betrekking hebben op de Raad van State ?

De minister verklaart dat die tekst overbodig is geworden door het wetsontwerp tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (Stukken n° 1159/1 tot 5), dat thans wordt besproken in de Senaat. De bestuurde moet in ieder geval weten over welke rechtsmiddelen hij beschikt, want pas vanaf die kennisneming loopt de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld.

De minister meent voorts dat abstractie moet worden gemaakt van de situatie van INBEL indien men een zinvolle discussie wil voeren over de federale voorlichtingsdienst. Het is volgens hem van het allergrootste belang dat het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid behouden blijft. Hij baseert zich daarvoor meer bepaald op de ervaringen in het buitenland.

Artikel 2 betreft de manier waarop de federale overheid haar actieve openbaarheid organiseert. Het is van belang dat ze daarvoor over een federale dienst beschikt.

Het bestaan van een dergelijke dienst ontslaat de minister evenwel niet van de verplichting om informatiecampaagnes te voeren over vernieuwingen die onder de bevoegdheid van zijn departement vallen. De betrokken minister moet dus bij het Parlement verantwoording blijven afleggen voor het gebrek aan informatie of de slechte informatie die over zijn departement wordt verspreid.

De minister voegt hieraan toe dat hij drie jaar geleden een informatiecampaagne heeft laten organiseren over de premies voor dienstplichtigen. Die campagne heeft het aantal aanvragen aanzienlijk doen toenemen, zodat de kredieten die daarvoor op de algemene uitgavenbegroting waren uitgetrokken, moesten worden verhoogd. De federale voorlichtingsdienst mag bijgevolg geen vrijbrief krijgen om informatiecampaagnes te voeren die dergelijke budgettaire gevolgen kunnen hebben. Dit kan wel onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister. Het is veeleer de taak van die dienst ondersteuning te bieden, en niet zozeer om zelf campagnes te organiseren.

Suite à cette discussion, *MM. Ansoms et Breyne* déposent un amendement n° 89 (Doc. n° 1112/10), qui sous-amende leur amendement n° 64 précité. Il vise dans la disposition proposée par l'amendement n° 64, à remplacer les mots « chargé de concevoir et de mettre en œuvre une politique d'information objective et désigne les services publics fédéraux tenus de mener une politique d'information spécifique en collaboration avec celui-ci » par les mots « et désigne les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information ».

Le ministre ajoute, souscrivant à la préoccupation d'un des intervenants précédents, qu'il ne se voit pas décider d'imposer, par voie d'arrêté royal, à BELGACOM ou à la SNCB, de passer par INBEL pour leurs campagnes d'information. Cela ne serait d'ailleurs pas opportun.

L'intervenant en question relève l'intérêt de créer un numéro d'appel unique, auquel le citoyen pourrait recourir pour savoir où s'adresser pour obtenir une information. Cela simplifierait assurément ses démarches. Cela n'empiéterait, en tout cas, pas sur la responsabilité ministérielle. Cette suggestion peut-elle être concrétisée dans le cadre du texte à l'examen ?

Le ministre estime que pour le citoyen, il est souhaitable qu'il puisse s'adresser à un numéro unique pour toute information relevant de l'autorité fédérale. L'arrêté royal prévu au sous-amendement n° 89 devrait envisager une telle mesure.

Chaque ministre garde cependant le droit de concevoir sa propre campagne d'information, sans recours à ou accord d'INBEL. Il est toutefois souhaitable que ce service central serve de support matériel. En tout état de cause, l'information en provenance de chaque département doit être mise à la disposition de ce service.

Un autre orateur juge opportun de pouvoir disposer d'un organe d'information central, où le citoyen peut obtenir toute information qu'il recherche. Toutefois, il ne saurait être question de limiter le propos du présent projet à une amélioration de l'information du citoyen; il va nettement plus loin, puisqu'il vise aussi une responsabilisation des ministres. Cela signifie concrètement qu'il faut laisser à chaque département, voire à chaque service la possibilité de déterminer ce qu'il entend par « publicité active », en excluant toutefois les interprétations par trop restrictives.

Ainsi, il deviendra désormais possible de porter un jugement sur le fonctionnement de l'administration et des départements par rapport à cette volonté de publicité. C'est une opportunité que les ministres concernés doivent pouvoir apprécier à leur juste va-

Bijgevolg dienen *de heren Ansoms en Breyne* een amendement n° 89 in (Stuk n° 1112/10), dat een subamendement is op hun hierboven vermelde amendement n° 64. Het strekt ertoe in de door amendement n° 64 voorgestelde bepaling de woorden « die belast is met de conceptie en realisatie van een objectief informatiebeleid alsmede de federale overheidsdiensten die gehouden zijn een specifiek informatiebeleid te voeren in samenwerking met deze federale voorlichtingsdienst » te vervangen door de woorden « alsmede de federale administratieve overheden die ertoe gehouden zijn een gespecialiseerde instantie te belasten met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid ».

De minister deelt de bezorgdheid van een van de vorige sprekers en is zeker niet van plan om BELGACOM of de NMBS bij koninklijk besluit te verplichten hun informatiecampagnes via INBEL te voeren. Dat zou trouwens ook geen goede oplossing zijn.

Een spreker wijst op het belang van de invoering van één centraal telefoonnummer waar de bevolking terecht kan om te weten te komen waar een welbepaalde inlichting kan worden verkregen. Dat zou de gang van zaken aanzienlijk vereenvoudigen en zal de ministeriële verantwoordelijkheid hoe dan ook niet aantasten. Kan dit voorstel concreet worden uitgewerkt in het raam van het hier besproken wetsontwerp ?

De minister acht het wenselijk dat de burger één nummer kan oproepen voor alle met de federale overheid verband houdende informatie. Een dergelijke maatregel moet worden genomen bij het in subamendement n° 89 genoemde koninklijk besluit.

Iedere minister heeft evenwel het recht om eigen voorlichtingscampagnes op te zetten zonder dat hij daarvoor een beroep moet doen op INBEL of daartoe de instemming van deze dienst moet verkrijgen. Het is evenwel mogelijk dat deze centrale dienst *materiële* ondersteuning biedt. De door de departementen uitgewerkte informatie moet hoe dan ook ter beschikking van deze dienst worden gesteld.

Een andere spreker acht het wenselijk dat er een centrale voorlichtingsdienst wordt ingesteld, waar de burgers alle gewenste informatie kunnen verkrijgen. De strekking van dit wetsontwerp is evenwel niet beperkt tot de verbetering van de publieksvoorlichting; het ontwerp gaat veel verder, aangezien het ook de verantwoordelijkheid van de ministers behelst. Een en ander betekent in concreto dat ieder departement, en zelfs iedere dienst, de mogelijkheid moet worden gelaten te bepalen wat onder « actieve openbaarheid » wordt verstaan, met dien verstande dat te restrictieve interpretaties uitgesloten zijn.

Het zal voortaan dus mogelijk worden om de functionering van de overheid en van de departementen te beoordelen door na te gaan in hoeverre zij werk maken van de openbaarheid. Iedere minister moet deze mogelijkheid naar waarde weten te schatten.

leur. Se référant à l'exemple hollandais, où le service d'information a un rôle encore plus important, le membre ajoute que sa création n'est pas reprise dans le dispositif légal organisant la publicité de l'administration.

Un des auteurs du sous-amendement observe qu'il n'entre pas dans ses intentions de limiter la responsabilité ministérielle. Que du contraire, puisque dans une des propositions de loi qu'il a déposées en la matière, chaque département avait l'obligation de faire parvenir au service d'information fédéral l'information qu'il diffuse.

Ce service avait d'ailleurs la possibilité d'obliger le ministre à transmettre une information minimale, si celui-ci demeurait en défaut de le faire.

Le ministre indique que si un citoyen écrit à son département pour obtenir une information relative à une des compétences qu'il exerce et ne l'obtient pas, il est en personne responsable de ce manquement. Qui sera cependant responsable si le citoyen n'obtient pas de réponse du service d'information fédéral ?

Il importera que le gouvernement décrive précisément, dans le cadre d'un arrêté royal, le rôle, le fonctionnement et les missions du service d'information fédéral.

Un autre intervenant concède qu'il faut, à l'évidence, distinguer la publicité de l'administration de l'information. A son avis, le Chapitre II du projet ne concerne en rien la publicité de l'administration et doit donc être retiré du texte. Le retrait de ces dispositions n'ôterait d'ailleurs rien à la valeur de ce projet. L'orateur estime, en outre, que la distinction opérée entre la publicité active et passive est assez artificielle et qu'il est, dès lors, préférable de s'en tenir à la seule notion de « publicité de l'administration ».

L'essentiel est que le citoyen puisse accéder à l'information qu'il estime nécessaire pour lui.

Pour ce qui est de la création du service d'information fédéral, le membre est d'avis que la réflexion à ce sujet n'a pas encore abouti et que le fonctionnement actuel d'INBEL ne donne pas entière satisfaction. Il serait donc préférable de s'en remettre à une initiative ultérieure du Gouvernement, voire même du Parlement, en se basant sur des expériences analogues à l'étranger. L'approche devrait toutefois en être consensuelle.

Le ministre répond que la publicité de l'administration suppose qu'il y ait un volet « actif » et un volet « passif », comme le démontrent précisément ces expériences menées à l'étranger et les législations arrêtées en la matière.

Verwijzend naar de Nederlandse situatie, waar de Rijksvoorlichtingsdienst een nog aanzienlijker rol vervult, voegt het lid daaraan toe dat in de wettelijke bepalingen inzake de openbaarheid van bestuur niet is voorzien in de instelling van een dergelijke dienst.

Een van de indieners van het subamendement wijst erop dat het niet de bedoeling is om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken, wel integendeel. Een van de terzake door spreker ingediende wetsvoorstellen bepaalt immers dat ieder departement verplicht is alle informatie die het verspreidt, aan de federale voorlichtingsdienst te doen toekomen.

Deze dienst kan overeenkomstig het wetsvoorstel de minister overigens verplichten een minimum aan informatie te verspreiden, mocht deze zulks nalaten.

De minister benadrukt dat een minister die niet ingaat op het door een burger bij zijn departement ingediende verzoek om informatie over een van de bevoegdheden van zijn departement, persoonlijk verantwoordelijk is voor dergelijke nalatigheid. Wie is evenwel verantwoordelijk, wanneer een burger geen antwoord krijgt van de federale voorlichtingsdienst ?

De regering dient bij koninklijk besluit de rol, de werkwijze en de taken van de voorlichtingsdienst precies te omschrijven.

Een andere spreker geeft toe dat vanzelfsprekend een onderscheid moet worden gemaakt tussen openbaarheid van bestuur en informatie. Volgens hem houdt hoofdstuk II van het ontwerp helemaal geen verband met de openbaarheid van bestuur en behoort het derhalve uit het ontwerp te worden gelicht. Door de intrekking van die bepalingen boet het ontwerp overigens niet aan belang in. Voorts meent spreker dat het onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid nogal gekunsteld overkomt. Hij vindt het derhalve aangewezen het gewoon bij het begrip « openbaarheid van bestuur » te houden.

Van belang is dat de burger toegang krijgt tot de informatie die hij noodzakelijk acht.

In verband met de oprichting van de federale voorlichtingsdienst vindt het lid dat het debat daarover nog niet is afgerond en dat de huidige werking van INBEL niet echt voldoening schenkt. Het ware dus aangewezen te wachten op een later initiatief van de regering of zelfs van het Parlement, waarbij kan worden uitgegaan van soortgelijke voorbeelden in het buitenland. Voor verdere initiatieven handelt men bij voorkeur bij consensus.

De minister antwoordt dat de openbaarheid van bestuur een « actief » en een « passief » onderdeel impliceert, wat die buitenlandse ervaringen en de wetten die in dat verband tot stand zijn gekomen precies bewijzen.

Le présent article aura le mérite de forcer un gouvernement installé à indiquer quelle politique d'information il entend mener.

*
* *

L'article 2, 2°, dispose que chaque autorité administrative fédérale publie un document décrivant ses compétences et l'organisation de son fonctionnement.

L'amendement n° 65 (Doc. n° 1112/6) de MM. Ansoms et Breyne vise, à insérer, au 2°, les mots « auprès du service d'information fédéral » entre les mots « qui le demande » et les mots « qui le demande ».

*
* *

Les amendements n°s 55 et 56 (Doc. n° 1112/3) de M. Viseur sont complémentaires. L'un stipule que les documents administratifs doivent être rédigés dans un langage compréhensible par le citoyen, tandis que l'autre indique qu'il faut mettre à la disposition du citoyen quelqu'un qui puisse lui expliquer la portée des textes qui lui seraient soumis.

Même si cela ne concerne pas « *stricto sensu* » la publicité de l'administration, cela en constitue un complément naturel et indispensable. Insérer ces principes dans la loi leur donne, à coup sûr, une force plus grande.

Le ministre réaffirme qu'il est souhaitable que les textes de toute provenance soient lisibles et clairs. Il se montre cependant réticent à accepter des « vœux pieux » dans des législations. Pour rencontrer le souci de l'intervenant, il met à disposition de la Commission, le rapport sur la lisibilité des textes administratifs, qui a été établi en juillet 1993 par le groupe de travail interdépartemental chargé de la législation.

L'amendement n° 73 (Doc. n° 1112/7) de M. Bertouille, qui sous-amende l'amendement n° 56 de M. Viseur, est retiré par son auteur, suite à la réponse fournie par le Ministre.

*
* *

L'article 2, 4°, prévoit que l'administré doit être informé des voies de recours éventuelles.

L'amendement n° 16 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille vise au 4°, à insérer avant « tout document », les mots « sans préjudice des dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ».

L'amendement n° 15 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille vise au 4°, après les mots « le délai », à insérer les mots « de prescription ».

Dank zij dit artikel wordt een regering die aan de macht is, verplicht toe te lichten welk voorlichtingsbeleid ze wil voeren.

*
* *

Artikel 2, 2°, van het ontwerp bepaalt dat elke federale administratieve overheid een document met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie publiceert.

Amendement n° 65 van de heren Ansoms en Breyne (Stuk n° 1112/6) strekt tot aanvulling van het 2° met de woorden « bij de federale voorlichtingsdienst ».

*
* *

De amendementen n°s 55 en 56 van de heer Viseur (Stuk n° 1112/3) vullen elkaar aan. Het ene bepaalt dat de bestuursdocumenten in een voor de burger bevattelijke taal moeten worden geredigeerd; het andere schrijft voor dat de administratieve overheid aan de burger een persoon ter beschikking stelt die hem de teneur van de hem voorgelegde teksten kan verduidelijken.

Ofschoon zulks geen betrekking heeft op de openbaarheid van bestuur in de enge zin van het woord, zijn die aspecten niettemin de natuurlijke en noodzakelijke aanvulling erop. Die beginselen krijgen vanzelfsprekend meer gewicht mochten ze in de wet worden opgenomen.

De minister verklaart opnieuw dat het wenselijk is dat de teksten van welke origine ook, leesbaar en duidelijk zouden zijn. Toch betwijfelt hij of nobele overwegingen in de wetgeving moeten worden opgenomen. Om aan de bezorgdheid van spreker tegemoet te komen, stelt hij de Commissie het verslag over de leesbaarheid van de administratieve teksten ter hand, dat de met de wetgeving belaste interdepartementale werkgroep in juli 1993 heeft opgesteld.

Ingevolge het antwoord van de minister trekt *de heer Bertouille* zijn amendement n° 73 (Stuk n° 1112/7) in; dat amendement is een subamendement op amendement n° 56 van *de heer Viseur*.

*
* *

Artikel 2, 4°, strekt ertoe dat de bestuurde tevens over « de eventuele beroepsmogelijkheden » wordt ingelicht.

Amendement n° 16 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) wil in *limine* van het 4°, de woorden « onverminderd de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State » invoegen.

Amendement n° 15 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) wil in het 4° de woorden « de termijn » vervangen door de woorden « de verjaringstermijn ».

Votes

L'amendement n° 8 de M. Bertouille est rejeté par 10 voix contre 3.

L'amendement n° 40 de M. Bertouille, en ce qui concerne la suppression de l'article 2, est rejeté par 12 voix contre une.

L'amendement n° 9 de M. Bertouille est rejeté par 12 voix contre 2.

L'amendement n° 13 de M. Bertouille est rejeté par 9 voix contre 5.

L'amendement n° 96 de MM. Bertouille et Pivin est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 64 de MM. Ansoms et Breyne, tel qu'il a été modifié par les sous-amendements n° 89 des mêmes auteurs et n° 96 de MM. Bertouille et Pivin, est adopté par 10 voix et 3 abstentions.

L'amendement n° 14 de M. Bertouille (en ordre subsidiaire à l'amendement n° 33) est rejeté par 10 voix contre 3.

L'amendement n° 83 de M. Bertouille (en ordre subsidiaire à l'amendement n° 14) est rejeté par 9 voix contre 3 et une abstention.

L'amendement n° 65 de MM. Ansoms et Breyne est retiré.

L'amendement n° 55 de M. Viseur est rejeté par 9 voix contre 4.

L'amendement n° 16 de M. Bertouille est retiré.

L'amendement n° 15 de M. Bertouille est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 73 de M. Bertouille est retiré.

L'amendement n° 56 de M. Viseur est rejeté par 12 voix contre une.

L'article 2, tel qu'il a été modifié, est adopté par 9 voix et 4 abstentions.

Art. 2bis à 2quater (nouveaux)

Les amendements n°s 10 à 12 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) tendent à transformer les dispositions de l'article 2, 2° à 4°, en trois articles distincts (2bis, 2ter et 2quater).

L'auteur estime que chacune des dispositions de l'article 2 ayant un objet propre, leur juxtaposition en un même article ne se justifie pas.

Le ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique répète que la scission de l'article 2 en quatre articles distincts ne modifie en rien la teneur de l'article 2 proposé.

Il n'est du reste pas convaincu que ces amendements amélioreront la lisibilité du texte de loi.

A la suite du rejet de l'amendement n° 9 de M. Bertouille (tendant à transformer la disposition

Stemmingen

Amendement n° 8 van de heer Bertouille wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen.

Amendement n° 40 van de heer Bertouille wordt (voor wat de weglating van artikel 2 betreft) verworpen met 12 tegen 1 stem.

Amendement n° 9 van de heer Bertouille wordt verworpen met 12 tegen 2 stemmen.

Amendement n° 13 van de heer Bertouille wordt verworpen met 9 tegen 5 stemmen.

Amendement n° 96 van de heren Bertouille en Pivin wordt eenparig aangenomen.

Het amendement n° 64 van de heren Ansoms en Breyne, zoals gewijzigd door de subamendementen n° 89 van dezelfde auteurs en n° 96 van de heren Bertouille en Pivin wordt aangenomen met 10 stemmen en 3 onthoudingen.

Amendement n° 14 van de heer Bertouille (in bijkomende orde bij amendement n° 13) wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen.

Amendement n° 83 van de heer Bertouille (in bijkomende orde bij amendement n° 14) wordt verworpen met 9 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n° 65 van de heren Ansoms en Breyne wordt ingetrokken.

Amendement n° 55 van de heer Viseur wordt verworpen met 9 tegen 4 stemmen.

Amendement n° 16 van de heer Bertouille wordt ingetrokken.

Amendement n° 15 van de heer Bertouille wordt eenparig aangenomen.

Amendement n° 73 van de heer Bertouille wordt ingetrokken.

Amendement n° 56 van de heer Viseur wordt verworpen met 12 tegen een stem.

Het aldus gewijzigde artikel 2 wordt aangenomen met 9 stemmen en 4 onthoudingen.

Art. 2bis tot 2quater (nieuw)

De amendementen n°s 10 tot 12 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) strekken ertoe de in artikel 2, sub 2° tot 4° opgenomen bepalingen tot drie afzonderlijke artikelen 2bis, 2ter en 2quater om te vormen.

Volgens de indiener heeft elk van de in artikel 2 opgenomen bepalingen een eigen doel en kan de nevenschikking ervan in één enkel artikel derhalve niet worden gerechtvaardigd.

De minister van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken herhaalt dat deze opsplitsing van artikel 2 in vier afzonderlijke artikelen geen enkele wijziging aanbrengt aan het voorgestelde artikel 2.

Anderzijds is hij er niet van overtuigd dat deze amendementen de leesbaarheid van de wettekst ten goede komen.

Ingevolgde de verwerping van amendement n° 9 van de heer Bertouille (ertoe strekkende in het voor-

de l'article 2, 1°, en un article 2 distinct), les amendements n^{os} 10 à 12 deviennent sans objet.

Art. 3

L'amendement n° 40 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) tend à supprimer les articles 2 et 3.

L'auteur estime que la logique demanderait l'interversion des chapitres II (articles 2 et 3) et III, en assurant ainsi la priorité pour ce dernier qui met en œuvre le nouveau droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs. Il propose dès lors de supprimer les articles 2 et 3 et d'en reprendre les dispositions dans des articles 10ter et 10quater (nouveaux), qui constitueraient un chapitre IIIbis intitulé « Publicité active » (l'insertion de ces articles 10ter et 10quater est proposée dans l'amendement n° 41 de M. Bertouille).

Le ministre ne peut marquer son accord sur cette modification et demande le rejet de l'amendement n° 40.

L'amendement n° 18 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) tend à remplacer les mots « la délivrance des informations » par les mots « la délivrance des informations visées à l'article 2, 1° et 2° ».

L'auteur estime qu'il ne convient pas de prévoir une rétribution pour les informations visées à l'article 2, 3° et 4°.

L'utilisation du terme « informations », qui est assez vague, peut en effet entraîner des abus.

Le ministre marque son accord sur la précision proposée.

Répondant à un membre, l'auteur précise qu'il faut éviter que le citoyen doive payer pour obtenir des avis et notices d'intérêt public.

Le ministre souligne que dans le cadre de la publicité active, tout citoyen pourra réclamer l'information que les autorités doivent fournir spontanément.

D'autre part, il faut prévoir la possibilité de rétribution pour certains renseignements et documents (par exemple, en cas de demande d'un nombre anormalement élevé de documents ou s'il s'avérait, par exemple, que la demande ne vise qu'à entraver le fonctionnement de l'administration).

Un membre fait observer que la notion de « prix coûtant » est sujette à interprétation. Le ministre peut-il fournir des précisions à ce sujet ?

Le ministre souligne que :

1° l'accès à l'information doit, en principe, être gratuit;

gestelde artikel 2, 1°, opgenomen bepaling tot een apart artikel 2 om te vormen) worden de amendementen n^{rs} 10 tot 12 zonder voorwerp.

Art. 3

Amendement n° 40 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3) strekt ertoe de artikelen 2 en 3 weg te laten.

Volgens de indiener dienen de hoofdstukken II (artikelen 2 en 3) en III logischerwijze te worden omgewisseld. Daardoor krijgt dat laatste hoofdstuk, dat het nieuwe grondwettelijke recht op toegang tot de bestuursdocumenten invoert, voorrang. Derhalve wordt voorgesteld de artikelen 2 en 3 weg te laten en de inhoud ervan over te nemen in de artikelen 10ter en 10quater (nieuw) die samen een hoofdstuk IIIbis met als opschrift « Actieve openbaarheid » zullen vormen (de invoeging van deze artikelen 10ter en 10quater wordt voorgesteld in amendement n° 41 van de heer Bertouille).

De minister kan met die wijziging niet akkoord gaan en vraagt de verwerping van amendement n° 40.

Amendement n° 18 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) strekt ertoe de woorden « het ter beschikking stellen van informatie » te vervangen door de woorden « het ter beschikking stellen van de in artikel 2, 1° en 2°, bedoelde informatie ».

De indiener is van oordeel dat geen vergoeding mag worden aangerekend voor de informatie, bedoeld in artikel 2, 3° en 4°.

Het gebruik van de eerder vage term « informatie » kan immers aanleiding geven tot misbruiken.

De minister kan zich met de voorgestelde precisering akkoord verklaren.

Op vraag van een lid verduidelijkt de indiener dat er moet vermeden worden dat de burger zou dienen te betalen voor het verkrijgen van berichten en informatie van algemeen belang.

De minister beklemtoont dat in het kader van de actieve openbaarheid, elke burger de informatie die de overheden uit eigen beweging moeten verstrekken, zal kunnen opeisen.

Maar anderzijds moet voorzien worden in de mogelijkheid om voor sommige inlichtingen en documenten een vergoeding aan te rekenen (bijvoorbeeld wanneer blijkt dat een abnormaal hoog aantal documenten wordt gevraagd of mocht bijvoorbeeld blijken dat het verzoek er enkel op gericht is de werking van het bestuur te hinderen).

Een lid wijst erop dat de term « kostprijs » voor interpretatie vatbaar is. Kan de minister hierover meer duidelijkheid verstrekken ?

De minister wijst erop dat :

1° de toegang tot de informatie, in beginsel, gratis moet zijn;

2° la possibilité de réclamer un certain prix est destinée à prévenir ou à combattre les abus. Ce prix ne peut en aucun cas excéder le prix de revient;

3° si cette pratique génère un bénéfice, celui-ci doit servir à améliorer l'information du public;

4° le calcul du prix de revient peut par exemple tenir compte des frais de personnel, frais de port, etc. Le montant ainsi fixé ne peut viser en aucun cas à entraver la publicité.

L'amendement n° 40 de M. Bertouille (pour ce qui concerne la suppression de l'article 3) est rejeté par 11 voix contre 2. L'amendement n° 41 devient dès lors sans objet.

L'amendement n° 18 de M. Bertouille est adopté par 11 voix contre 2.

L'article 3, ainsi modifié, est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 3bis (nouveau)

L'amendement n° 3 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille visant à insérer un article 3bis (nouveau) est retiré.

Art. 4

L'amendement n° 7 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) visant à remplacer l'intitulé du chapitre III par les mots « Publicité des documents administratifs » est rejeté par 10 voix contre 2.

L'amendement n° 53 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) devient dès lors sans objet.

L'amendement n° 45 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) visant à insérer, après l'intitulé du chapitre III, un nouvel intitulé libellé comme suit : « Section première — Dispositions applicables à toutes les autorités administratives » est retiré.

M. Bertouille présente un amendement (n° 84, Doc. n° 1112/9) visant à préciser que l'intérêt dont il faut justifier pour pouvoir consulter des documents nominatifs ne peut avoir de finalité commerciale.

Cet amendement est rejeté par 8 voix contre 4.

L'amendement n° 19 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) visant à garantir le respect de la vie privée des personnes citées dans les documents administratifs et à obliger l'autorité administrative à protéger leur caractère confidentiel ainsi que le sous-amendement n° 47 présenté par le même auteur à cet amendement (Doc. n° 1112/3) sont retirés, en raison de la

2° de la possibilité d'un certain prix à réclamer, qui est destinée à prévenir ou à combattre les abus. Ce prix ne peut en aucun cas excéder le prix de revient;

3° si cette pratique génère un bénéfice, celui-ci doit servir à améliorer l'information du public;

4° le calcul du prix de revient peut par exemple tenir compte des frais de personnel, frais de port, etc. Le montant ainsi fixé ne peut viser en aucun cas à entraver la publicité.

L'amendement n° 40 de M. Bertouille (pour ce qui concerne la suppression de l'article 3) est rejeté par 11 voix contre 2. L'amendement n° 41 devient dès lors sans objet.

L'amendement n° 18 de M. Bertouille est adopté par 11 voix contre 2.

L'article 3, ainsi modifié, est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 3bis (nieuw)

Amendement n° 3 (Stuk n° 1112/2) van de heer Bertouille ertoe strekkend een artikel 3bis (nieuw) in te voegen, wordt ingetrokken.

Art. 4

Amendement n° 7 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) ertoe strekkend het opschrift van hoofdstuk III te vervangen door de woorden « Openbaarheid van bestuursdocumenten » wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

Amendement n° 53 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3) is derhalve zonder voorwerp.

Amendement n° 45 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3) ertoe strekkend na het opschrift van hoofdstuk III, een nieuw opschrift, luidend als volgt : « Afdeling 1 — Bepalingen betreffende alle administratieve overheden » in te voegen, wordt ingetrokken.

Er wordt door de heer Bertouille een amendement n° 84 (Stuk n° 1112/9) ingediend ertoe strekkend te preciseren dat het voor het recht op het raadplegen van nominatieve documenten vereiste belang niets te maken mag hebben met handelsdoeleinden.

Dit amendement wordt verworpen met 8 tegen 4 stemmen.

Amendement n° 19 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) — ertoe strekkend de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de in de bestuursdocumenten genoemde personen te vrijwaren en de administratieve overheid een verplichting tot bescherming op te leggen — en het op dit amendement ingediende subamendement n° 47 van dezelfde

modification prévue à l'article 6 pour assurer le respect de la vie privée.

L'amendement n° 4 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) est également retiré.

MM. Ansoms et Breyne présentent un amendement (n° 66, Doc. n° 1112/6) visant à permettre au Roi d'associer les administrations communales à la réalisation de la publicité passive.

Les auteurs estiment que les communes doivent pouvoir rendre ce service à la population. Le décret du 23 octobre 1991 du Conseil flamand prévoit d'ailleurs cette possibilité.

Le ministre n'est pas opposé à ce que l'on permette aux administrations communales de jouer un rôle d'intermédiaire, mais il estime que deux conditions devront être remplies :

1° on ne peut pas obliger le citoyen à s'adresser à l'administration communale. Le consultation d'un document administratif par le truchement de l'administration communale doit être réglée à titre d'éventualité;

2° ce service rendu au citoyen par les administrations communales doit l'être sur base volontaire et à titre gratuit.

Il n'est dès lors pas possible d'obliger l'autorité fédérale à verser une certaine rétribution aux autorités communales pour chacune de leurs interventions, comme le prévoit la deuxième phrase de l'amendement n° 66.

Les auteurs de l'amendement n° 66 sont disposés à supprimer les mots « Le Roi fixe la rétribution qui est versée aux administrations communales pour chacune de leurs interventions ».

Un membre estime que cet amendement n'est pas opportun, et ce, pour deux raisons :

1° l'obligation de contribuer à la publicité active n'a pas été étendue aux administrations communales. Il n'y a donc aucune raison d'associer les communes à la concrétisation de la publicité passive;

2° les communes se voient confier un nombre croissant de missions nouvelles. Il serait inacceptable de leur en confier d'autres encore.

Un autre membre ne partage pas ce point de vue.

Il est vrai que les tâches des communes sont de plus en plus nombreuses, mais, en tant que pouvoir le plus proche des citoyens, elles sont les mieux placées pour assurer ces services.

L'amendement n° 66 de MM. Ansoms et Breyne est adopté, moyennant suppression de la deuxième phrase, par 9 voix contre 2 et une abstention.

M. Bertouille présente un amendement n° 21 (Doc. n° 1112/2) tendant à supprimer le § 2 de l'article 4.

L'auteur fait observer qu'il serait préférable d'insérer ce paragraphe, qui précise que la réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une rétribution, après l'arti-

indienner (Stuk n° 1112/3) worden ingetrokken op grond van de in artikel 6 bepaalde wijziging teneinde de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te vrijwaren.

Amendement n° 4 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) wordt eveneens ingetrokken.

Er wordt door de heren Ansoms en Breyne een amendement n° 66 (Stuk n° 1112/6) ingediend ertoe strekkend de Koning de mogelijkheid te bieden de gemeentebesturen te betrekken bij de realisatie van de passieve openbaarheid.

Volgens de indieners moet de gemeente deze dienstverlening aan de burger kunnen verstrekken. Het decreet van 23 oktober 1991 van de Vlaamse Raad voorziet trouwens in een gelijkaardige mogelijkheid.

De minister is niet gekant tegen de mogelijkheid de gemeentebesturen een bemiddelende rol te laten spelen, maar dan wel onder twee voorwaarden :

1° de burger mag niet verplicht worden zich tot het gemeentebestuur te wenden. Het raadplegen van een bestuursdocument door bemiddeling van de gemeente moet geregeld worden als een eventualiteit;

2° deze dienstverlening door de gemeentebesturen moet op vrijwillige basis en gratis worden verstrekt.

Het kan dus niet dat de federale overheid de gemeentebesturen een vergoeding per tussenkomst zou moeten uitkeren, zoals uit de tweede zin van het amendement n° 66 kan worden afgeleid.

De indieners van het amendement n° 66 zijn bereid de woorden « De Koning bepaalt de vergoeding die per tussenkomst aan de gemeentebesturen wordt uitgekeerd » weg te laten.

Een lid bestempelt dit amendement als niet opportuun en wel om twee redenen :

1° de plicht tot actieve openbaarheid werd niet tot de gemeentebesturen uitgebreid. Er is dus geen enkele reden om de gemeente te betrekken bij de concretisering van de passieve openbaarheid;

2° de gemeenten krijgen steeds meer nieuwe taken opgelegd. Hen nog bijkomende taken toewijzen zou onaanvaardbaar zijn.

Een ander lid deelt deze mening niet.

Het is waar dat het takenpakket van de gemeenten steeds groter wordt, maar als het zich dichtst bij de burger bevindende bestuur zijn zij het meest aangewezen om die dienstverlening te verzekeren.

Amendement n° 66 van de heren Ansoms en Breyne wordt, met weglating van de tweede zin, aangenomen met 9 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

Er wordt door de heer Bertouille een amendement n° 21 (Stuk n° 1112/2) ingediend ertoe strekkend artikel 4, paragraaf 2, weg te laten.

De indiener wijst erop dat deze paragraaf, die stipuleert dat het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument aan het betalen van een vergoeding kan worden onderworpen, beter thuisheert

cle 10, c'est-à-dire la dernière disposition relative aux copies de documents administratifs.

Dans un amendement n° 22, M. Bertouille propose de faire de cette disposition un article 10bis distinct (voir infra).

L'amendement n° 21 de M. Bertouille est adopté par 11 voix et une abstention.

A la suite de la suppression du § 2, l'amendement n° 48 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) est devenu sans objet.

L'amendement n° 60 de M. Barbé et consorts (Doc. n° 1112/5), visant à compléter l'article 4 par une disposition en vertu de laquelle le Roi est chargé de dresser la liste des catégories d'informations dont le demandeur a le droit de prendre connaissance immédiatement et sur place, est retiré.

Un membre demande des précisions concernant la responsabilité d'une autorité administrative lorsqu'un de ses agents a fourni des informations erronées.

Le ministre répond que, dans ce cas, l'autorité administrative concernée est responsable des dommages que pourrait subir le citoyen concerné.

Quant à l'agent concerné, il pourrait, selon la nature de la faute commise, faire l'objet d'une procédure disciplinaire et, en cas d'intention malveillante, d'une procédure pénale.

L'intervenant précédent demande si la publicité passive implique que chacun, même par exemple un demandeur d'asile, peut consulter son dossier personnel.

Le ministre répond par l'affirmative, sauf si le droit de consultation est exclu explicitement par exemple pour des motifs d'ordre public ou de protection de la vie privée.

Les règles de confidentialité spécifiques prévues par certaines législations priment bien entendu sur le principe général de publicité.

Le membre demande si ce droit de consultation s'appliquera également au dossier médical personnel de l'intéressé. Ce dernier pourra-t-il avoir accès aux données médicales le concernant ?

Le ministre trouve évident qu'une personne puisse prendre connaissance de son dossier médical personnel.

Le membre fait observer que, dans certains cas, il peut s'avérer préférable d'assortir l'exercice de ce droit de consultation de certaines modalités.

Le ministre répond que si le droit de consultation proprement dit ne peut pas être limité, l'intervention d'un médecin pourra toutefois être requise, dans certains cas, pour communiquer des informations médicales.

Le ministre indique, à titre d'exemple, que le candidat-gendarme qui est refusé pour des raisons médicales ne peut prendre connaissance de son dossier

na artikel 10, dat is de laatste bepaling in verband met de afschriften van bestuursdocumenten.

Bij amendement n° 22 van de heer Bertouille wordt voorgesteld deze bepaling in een afzonderlijk artikel 10bis onder te brengen (zie infra).

Amendement n° 21 van de heer Bertouille wordt aangenomen met 11 stemmen en 1 onthouding.

Ingevolge de weglating van paragraaf 2 vervalt amendement n° 48 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3).

Amendement n° 60 van de heer Barbé c.s. (Stuk n° 1112/5) ertoe strekkend artikel 4 aan te vullen met een bepaling volgens welke de Koning belast wordt met het opmaken van de lijst van de categorieën van informatie waarvan de aanvrager onmiddellijk en ter plaatse het recht heeft inzage te nemen, wordt ingetrokken.

Een lid vraagt uitleg over de aansprakelijkheid van een administratieve overheid, indien één van haar ambtenaren verkeerde informatie heeft verstrekt.

De minister antwoordt dat de betrokken administratieve overheid in dat geval aansprakelijk is voor de schade die hieruit voor een burger kan voortvloeien.

Ten aanzien van de ambtenaar kan, afhankelijk van de aard van de door hem begane fout, een tuchtprocedure, en in het geval van kwaad opzet, een strafrechtelijke procedure worden ingezet.

Vorige spreker vraagt of de passieve openbaarheid inhoudt dat iedereen, ook een asielzoeker bijvoorbeeld, zijn persoonlijk dossier kan inzien.

De minister antwoordt dat zulks het geval is behalve indien dat inzagerecht, bijvoorbeeld omwille van de openbare orde of veiligheid, of omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer expliciet wordt uitgesloten.

De in sommige wetgevingen opgenomen specifieke geheimhoudingsverplichtingen hebben uiteraard voorrang op het algemene beginsel van openbaarheid.

Het lid vraagt of dat inzagerecht ook geldt voor het eigen medisch dossier. Kan betrokkene rechtstreeks toegang krijgen tot zijn medische gegevens ?

Volgens de minister is het evident dat een persoon van zijn medisch dossier inzage kan nemen.

Het lid wijst erop dat in bepaalde gevallen het eventueel aangewezen kan zijn aan dat recht op inzage bepaalde modaliteiten te verbinden.

De minister antwoordt dat het recht zelf niet kan worden beperkt. Maar in een aantal gevallen kan voor het verstrekken van medische gegevens de tussenkomst van een arts worden gevraagd.

De minister citeert als voorbeeld dat de kandidaat-rijkswachter die om medische redenen wordt afgekeurd, niet rechtstreeks maar enkel door bemidde-

personnel que par l'entremise de son médecin traitant.

L'article 4, tel qu'il a été modifié, est adopté par 10 voix et 2 abstentions.

Art. 4bis (nouveau)

M. Bertouille présente un amendement (n° 85, Doc. n° 1112/9) tendant à insérer un article 4bis (nouveau).

Cette disposition vise à mieux protéger la vie privée de la personne concernée par un document administratif à caractère personnel en obligeant l'autorité administrative fédérale à informer ladite personne avant que la publication soit effective.

Cet amendement est rejeté par 8 voix contre 4.

L'amendement n° 30 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2), l'amendement n° 23 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/2) et les sous-amendements n°s 52 et 70 du même auteur (Doc. n° 1112/3 et 7) sont retirés, en raison de la modification prévue à l'article 6 pour assurer le respect de la vie privée.

Art. 5

L'amendement n° 46 (Doc. n° 1112/3) de M. Bertouille vise à faire précéder l'article d'un nouvel intitulé d'une section II. Il est retiré par son auteur.

L'amendement n° 20 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille vise à insérer un nouvel alinéa avant le premier. Il est retiré par son auteur, en raison de la modification prévue à l'article 6 pour assurer le respect de la vie privée.

L'amendement n° 28 (Doc. n° 1112/2) de M. Bertouille vise à remplacer le premier alinéa. Cet amendement est aussi retiré.

L'amendement n° 58 (Doc. n° 1112/4) de M. De Vlieghe vise au premier alinéa de l'article, à 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 ».

Le ministre marque son accord par rapport à l'amendement proposé.

L'amendement n° 67 (Doc. n° 1112/6) de MM. Ansoms et Breyne vise à compléter le premier alinéa par ce qui suit :

« Sans préjudice de la disposition de l'article 4, troisième alinéa, la demande peut également être adressée par écrit au service d'information fédéral. »

Il convient de rappeler que l'article 4, troisième alinéa, précité prévoit que le Roi peut régler l'inter-

ling van zijn huisarts kennis kan nemen van zijn dossier.

Artikel 4, zoals gewijzigd, wordt aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 4bis (nieuw)

De heer Bertouille dient een amendement n° 85 (Stuk n° 1112/9) in ertoe strekkend een artikel 4bis (nieuw) in te voegen.

Deze bepaling beoogt een meer doeltreffende bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de persoon op wie een bestuursdocument met persoonlijke gegevens betrekking heeft door de federale administratieve overheid te verplichten de betrokken persoon eerst op de hoogte te brengen vooraleer tot werkelijke openbaarmaking wordt overgegaan.

Dit amendement wordt verworpen met 8 tegen 4 stemmen.

Amendement n° 30 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2), amendement n° 23 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/2) en de hierop ingediende subamendementen n°s 52 en 70 van dezelfde indiener (Stukken n°s 1112/3 en 7) worden ingetrokken op grond van de in artikel 6 bepaalde wijziging teneinde de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te vrijwaren.

Art. 5

Amendement n° 46 (Stuk n° 1112/3) van de heer Bertouille strekt ertoe dit artikel te doen voorafgaan door een nieuw opschrift van een afdeling II. De indiener trekt zijn amendement in.

Amendement n° 20 (Stuk n° 1112/2) van de heer Bertouille strekt ertoe om voor het eerste lid een nieuw lid in te voegen. De indiener trekt dit amendement in op grond van de in artikel 6 bepaalde wijziging teneinde de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te vrijwaren.

Amendement n° 28 (Stuk n° 1112/2) van de heer Bertouille beoogt de vervanging van het eerste lid. Ook dat amendement wordt ingetrokken.

Amendement n° 58 (Stuk n° 1112/4) van de heer De Vlieghe strekt ertoe in het eerste lid de woorden « De vraag vermeldt duidelijk het betrokken bestuursdocument, minstens de betrokken aangelegenheid » te vervangen door de woorden « De vraag vermeldt duidelijk de betrokken aangelegenheid, en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten ».

De minister stemt met dit amendement in.

Amendement n° 67 (Stuk n° 1112/6) van de heren Ansoms en Breyne wordt aangevuld met wat volgt :

« Onverminderd de bepaling van artikel 4, derde lid, kan de aanvraag eveneens schriftelijk gericht worden aan de federale voorlichtingsdienst. »

Er zij aan herinnerd dat overeenkomstig voornoemd artikel 4, derde lid, de Koning de bemiddeling

vention des administrations communales en vue de la consultation ou de la rectification de documents.

Le ministre s'oppose à l'amendement n° 67 puisqu'il obligerait à terme, de passer nécessairement par le service d'information fédéral pour assurer la publicité de l'administration.

Un des auteurs est d'avis que si un service d'information fédéral est effectivement créé, il faut que le citoyen puisse s'adresser à lui pour obtenir toute information utile.

Le ministre rappelle qu'il n'est pas favorable à ce que les demandes d'information transitent via le service fédéral avant d'arriver au département concerné.

Le même intervenant ajoute que cela pourrait éventuellement être prévu dans le cadre de l'arrêté royal précité.

Le ministre précise que cela modifierait les données du problème. Il estime également qu'il faut faire une distinction entre l'introduction et le traitement d'une demande.

Le ministre réaffirme qu'il est tout à fait logique que le service d'information fédéral joue pleinement son rôle pour ce qui concerne la publicité active. Pour ce qui est de la publicité passive, il lui semble difficile d'imposer ce passage obligé. En effet, il faudrait alors transiter par cet organisme pour obtenir une information sur un département fédéral. Par rapport à ce genre de demande, il faut que le ministre concerné conserve sa pleine responsabilité à l'égard de son département.

L'orateur réaffirme que cela n'est pas la véritable portée de l'amendement. Il fait valoir qu'il cherche plutôt à faciliter l'accès des gens à l'information qu'ils recherchent. La plupart du temps, ceux-ci ne savent d'ailleurs pas de quel département cette information relève.

Dans certains cas, elle relève parfois de plusieurs ministres.

Le ministre rappelle que les départements ont également pour mission d'aiguiller les citoyens vers l'administration ou l'autorité compétente. Cela relève aussi de la responsabilité du ministre concerné.

Situer cette mission auprès d'un service d'information fédéral nécessiterait tout d'abord un gonflement excessif des effectifs de ce service et surtout porterait atteinte à la responsabilité du ministre à l'égard de la publicité de leur administration.

Un autre intervenant indique que le projet tend à responsabiliser au maximum les ministres et leurs départements en cette matière. Par voie d'amendement, on a également associé les communes à ce processus. C'est un bon principe, puisque ce niveau de pouvoir est le plus proche des citoyens. Il n'est donc plus opportun d'envisager un maillon supplémentaire que constituerait le service d'information fédéral.

door de gemeentebesturen kan regelen voor de raadpleging of de verbetering van documenten.

De minister is geen voorstander van amendement n° 67, omdat het er op termijn toe zou leiden dat men niet meer om de federale voorlichtingsdienst heen kan als men de openbaarheid van bestuur wil waarborgen.

Een van de indieners is van mening dat de oprichting van een federale voorlichtingsdienst maar zin heeft als de burger er terecht kan voor alle mogelijke inlichtingen.

De minister vindt het geen goede zaak als elk verzoek om inlichtingen langs de federale dienst zou moeten voor het op het betrokken departement aankomt.

Dezelfde spreker voegt eraan toe dat hiervoor misschien een regeling kan worden uitgewerkt in het kader van voornoemd koninklijk besluit.

De minister verduidelijkt dat het probleem er dan heel anders zou uitzien. Hij is ook van mening dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de indiening van het verzoek en de behandeling ervan.

Hij herhaalt dat het niet meer dan logisch is dat de federale voorlichtingsdienst zonder enige beperking zijn werk doet als het om « actieve » openbaarheid gaat. In geval van « passieve » openbaarheid lijkt een verplichte raadpleging van die dienst hem al veel moeilijker. Dat zou immers inhouden dat men alleen via die dienst bepaalde inlichtingen over een federaal departement zou kunnen krijgen. Voor dat soort aanvragen moet de betrokken minister de volle verantwoordelijkheid voor zijn departement blijven dragen.

Spreker bevestigt nogmaals dat dat niet de eigenlijke strekking van het amendement is. Hij wijst erop dat hij het voor de burger gemakkelijker wil maken om toegang tot de gezochte informatie te krijgen. In de meeste gevallen weet die trouwens niet welk departement hem die gegevens kan verstrekken.

In bepaalde gevallen moet de informatie soms bij verschillende ministeries worden ingewonnen.

De minister herinnert eraan dat de departementen ook tot taak hebben de burgers te verwijzen naar het bevoegde bestuur of de bevoegde overheid. Ook dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Indien men deze taak aan een federale voorlichtingsdienst zou opdragen, dan zou in de eerste plaats het personeelsbestand van die dienst te sterk moeten worden uitgebreid, maar het zou vooral de verantwoordelijkheid van de ministers inzake de openbaarheid van hun diensten beperken.

Een andere spreker wijst erop dat het ontwerp ertoe strekt de ministers en hun departementen op dit stuk zoveel mogelijk verantwoordelijkheid te geven. Een amendement heeft ook de gemeenten bij dit proces betrokken. Dat is een gezond principe, aangezien dat beleidsniveau zich het dichtst bij de burger bevindt. Een bijkomende schakel — met name de federale voorlichtingsdienst — is dus niet meer aangewezen.

Un orateur suivant déclare comprendre la préoccupation du ministre. Comme co-auteur de l'amendement, il précise que l'amendement en question ne vise pas à donner au service d'information fédéral une compétence sur le fond. Celui-ci fonctionnerait plutôt comme un « dispatching » pour aiguiller le citoyen.

L'amendement pourrait donc spécifier que la demande peut également être adressée par écrit *par l'intermédiaire* du service d'information fédéral.

Le ministre précise à nouveau qu'il n'a pas d'objection à cela, pour autant qu'il s'agisse de publicité active. Par contre, si un citoyen désire consulter un dossier bien précis, il semble indiqué que celui-ci s'adresse directement au département concerné.

Le ministre ajoute que le respect du délai de 30 jours par l'administration concernée serait compromis par l'intervention du service d'information fédéral.

Un membre se rallie à la position du ministre quant au fond du problème. Il est lui aussi d'avis qu'il faut laisser à chaque département et à chaque ministre sa pleine responsabilité à cet égard. En tout état de cause, il ne sera interdit à personne de s'adresser au service d'information fédéral pour obtenir une information, même relevant de la publicité passive. Celui-ci pourra alors aiguiller le citoyen. Dans ce sens, l'amendement proposé se révèle même superflu.

Un autre orateur ne juge également pas nécessaire de faire transiter les demandes par le service d'information fédéral mais propose plutôt de le charger de donner à l'intéressé les renseignements qui lui sont nécessaires pour adresser sa demande à l'administration compétente.

Le ministre explique que si l'on passe par le service d'information fédéral, les délais ne commencent pas à courir dès ce moment.

Par contre, si l'on s'adresse directement à un département en vertu de la loi, les délais doivent être respectés scrupuleusement. Le ministre déclare ne pas vouloir prendre cette responsabilité à l'égard d'une telle demande qui transiterait par le service d'information fédéral.

Un dernier orateur relève que l'essentiel consistait selon lui à associer les communes à cette démarche. Le reste lui semble superfétatoire.

Suite à cette discussion, l'amendement n° 67 est retiré par *ses auteurs*, eu égard notamment aux explications fournies par le ministre.

*
* *

L'amendement n° 58 de *M. De Vlieghe* est adopté à l'unanimité.

L'article 5 ainsi amendé est adopté par 10 voix et deux abstentions.

Een volgende spreker begrijpt de bekommring van de minister. Als mede-indiener van het amendement verduidelijkt hij dat het besproken amendement er niet toe strekt de federale voorlichtingsdienst een fundamentele bevoegdheid te verlenen. Deze dienst zou veeleer werken als een centraal meldpunt waar de burger wegwijs wordt gemaakt.

Het amendement zou dus uitdrukkelijk kunnen vermelden dat de vraag ook schriftelijk en *door bemiddeling* van de federale voorlichtingsdienst kan worden ingediend.

De minister herhaalt dat hij daartegen geen bezwaar heeft voor zover het om actieve openbaarheid gaat. Wanneer een burger daarentegen een welbepaald dossier wil inzien, is het aangewezen dat hij zich daarvoor tot het betrokken departement richt.

De minister voegt daaraan toe dat het betrokken departement trouwens moeilijk de termijn van dertig dagen kan in acht nemen wanneer de federale voorlichtingsdienst tussenbeide komt.

Een lid deelt het standpunt van de minister over de grond van de zaak. Ook hij is van oordeel dat ieder departement en iedere minister op dat stuk zelf hun volle verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen. In elk geval zal het niemand verboden worden zich tot de federale voorlichtingsdienst te wenden om een inlichting te krijgen, zelfs al valt die inlichting onder de passieve openbaarheid. De dienst kan de burger dan wegwijs maken. Vanuit dat oogpunt is het voorgestelde amendement zelfs overbodig.

Een andere spreker vindt het evenmin nodig de aanvragen via de federale voorlichtingsdienst te laten passeren, maar stelt voor de dienst ermee te belasten de betrokkene de nodige inlichtingen te geven zodat hij zijn aanvraag tot het bevoegde bestuur kan richten.

De minister verklaart dat de termijn voor de aanvragen die via de federale voorlichtingsdienst passeren, niet begint te lopen vanaf het tijdstip van indiening.

Wanneer de aanvraag daarentegen rechtstreeks tot het departement wordt gericht, moeten de termijnen overeenkomstig de wet strikt worden nageleefd. De minister wil die verantwoordelijkheid niet nemen voor een aanvraag die via de federale voorlichtingsdienst wordt ingediend.

Volgens *een laatste spreker* komt het er in wezen op aan de gemeenten bij die procedure te betrekken. De rest is volgens hem overbodig.

Na deze bespreking en na met name de toelichtingen van de minister te hebben gehoord, trekken *de indieners* hun amendement n° 67 in.

*
* *

Amendement n° 58 van *de heer De Vlieghe* wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 5 wordt aangenomen met 10 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 6

L'amendement n° 29 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* vise à supprimer l'article en rapport aux amendements n°s 31 à 33. Les amendements n°s 31 à 33 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* visent à respecter le principe « un article, un objet ». Ils instaurent respectivement les articles 6bis à 6quater.

L'amendement n° 24 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* vise, au § 1^{er} de l'article 6, à supprimer le 2°. *L'auteur* renvoie ici aussi à la justification de l'amendement.

L'amendement n° 34 (Doc. n° 1112/2) de *M. Bertouille* est retiré.

L'amendement n° 79 (Doc. n° 1112/9) de *M. Bertouille* vise :

1° au paragraphe premier, au 2°, à remplacer les mots « 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 » par les mots « sans préjudice du paragraphe 2 en ce qui concerne le droit fondamental au respect de la vie privée »;

2° au paragraphe 2 à faire précéder le 1° par un 1° (*nouveau*), libellé comme suit :

« 1° à la vie privée sauf 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; ».

L'amendement n° 80 (Doc. n° 1112/9) *du même auteur* vise, à titre subsidiaire :

1° au paragraphe premier, à supprimer le 2°;

2° au paragraphe 2, à faire précéder le 1° par un 1° (*nouveau*), libellé comme suit :

« 1° au respect de la vie privée ou à un autre droit ou liberté fondamentale sauf 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; ».

Il est renvoyé aux justifications écrites de ces deux amendements, qui visent essentiellement à transférer le respect de la vie privée parmi les motifs d'exception obligatoires.

L'amendement n° 43 (Doc. n° 1112/3) de *M. Bertouille* est retiré.

L'amendement n° 44 (Doc. n° 1112/3) de *M. Bertouille* vise à apporter des corrections formelles.

L'amendement n° 42 (Doc. n° 1112/3) *du même auteur* vise à régler les problèmes de l'authenticité des copies de documents administratifs délivrés en vertu de la loi en projet, ainsi que de leur certification conforme.

Les amendements n° 71 (Doc. n° 1112/7) et n° 86 (Doc. n° 1112/9), à titre subsidiaire, de *M. Bertouille* concernent les délais à respecter.

L'amendement n° 61 (Doc. n° 1112/5) de *M. Barbé et consorts* vise à insérer un § 3bis, libellé comme suit :

Art. 6

Amendement n° 29 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* strekt ertoe het artikel weg te laten, gelet op de amendementen n°s 31 tot 33 van *de heer Bertouille* (Stuk n° 1112/2) die de toepassing van het beginsel beogen dat één artikel maar één onderwerp mag behandelen. Zij voegen respectievelijk de artikelen 6bis tot 6quater in.

Amendement n° 24 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* laat in § 1 van artikel 6 het 2° weg. De indiener verwijst hier eveneens naar de verantwoording van zijn amendement.

Amendement n° 34 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* wordt ingetrokken.

Amendement n° 79 (Stuk n° 1112/9) van *de heer Bertouille* strekt ertoe :

1° in § 1, 2°, de woorden « tenzij, wat de persoonlijke levenssfeer betreft, de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd; » te vervangen door de woorden « , onverminderd § 2 voor wat het fundamentele recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer betreft; »;

2° in § 2, doet het amendement het 1° voorafgaan door een 1° (*nieuw*), luidend als volgt :

« 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd; ».

In bijkomende orde wil amendement n° 80 (Stuk n° 1112/9) *van dezelfde indiener* :

1° in § 1 het 2° weglaten en

2° in § 2 het 1° doen voorafgaan door een 1° (*nieuw*), luidend als volgt :

« 1° aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of andere fundamentele rechten of vrijheden, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd ».

Vervolgens wordt verwezen naar de verantwoording die is afgedrukt bij beide voornoemde amendementen; deze hebben vooral tot doel de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer onder te brengen bij de verplichte uitzonderingsgronden.

Amendement n° 43 (Stuk n° 1112/3) van *de heer Bertouille* wordt ingetrokken.

Amendement n° 44 (Stuk n° 1112/3) van *de heer Bertouille* beoogt uitsluitend vormverbeteringen.

Amendement n° 42 (Stuk n° 1112/3) *van dezelfde indiener* strekt tot regeling van de kwesties van de authenticiteit van de afschriften van bestuursdocumenten afgegeven overeenkomstig de ontworpen wet en van het voor eensluidend verklaren daarvan.

Amendement n° 71 (Stuk n° 1112/7) en in bijkomende orde amendement n° 86 (Stuk n° 1112/9) van *de heer Bertouille* betreffen de opgelegde termijnen.

Amendement n° 61 (Stuk n° 1112/5) van *de heer Barbé c.s.* strekt ertoe een § 3bis in te voegen, luidend als volgt :

« § 3bis. Les informations relatives aux émissions de substances dans l'environnement ne peuvent en aucun cas être gardées secrètes. »

L'auteur principal rappelle que nombre de problèmes relatifs à la publicité de l'administration concernent l'environnement. Chaque jour, des dizaines de dossiers relatifs à cette problématique font l'objet d'une demande de consultation par des riverains concernés ou par des associations. Bien souvent, ces demandes sont refusées.

L'intervenant déplore une telle situation, puisqu'une directive européenne du 7 juin 1990, qui aurait dû être transposée en droit interne avant la fin de 1992, règle l'accès à l'information en matière d'environnement. Elle est donc opposable aux autorités concernées.

Il ajoute que le projet règle désormais ce cas pour ce qui concerne les autorités fédérales. Le problème reste cependant entier pour les communes et les provinces.

L'orateur émet la crainte que les exceptions prévues à l'article 6 (sécurité de la population, secret de fabrication, sécurité, ...) soient utilisées par les entreprises et les autorités pour refuser l'accès à cette information. L'amendement permet d'éviter un tel état de fait. Les informations relatives aux émissions de substances ne peuvent, en effet, être tenues secrètes sous aucun prétexte.

Le ministre fait valoir que l'amendement en question ne tient pas d'un point de vue légistique. L'article 6 reprend, en effet, les exceptions au principe de publicité de l'administration. On ne peut donc y stipuler les matières qui ne feraient l'objet d'aucune exception.

Pour le reste, le ministre est d'avis qu'il n'est pas sain de prévoir des règles spécifiques de publicité de l'administration pour chaque matière. Ne serait-ce que pour les autorités locales, cela deviendrait rapidement impossible à organiser.

Conjointement avec le ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le ministre fait également la déclaration suivante :

« Selon le projet de loi, la publicité est la règle. Cela signifie que toutes les données détenues par les autorités — y compris celles relatives aux émissions de substances — peuvent en principe être rendues publiques.

Les motifs d'exception prévus par le projet de loi doivent en outre être interprétés de façon *restrictive*. Il est dès lors exclu que le seul renvoi aux motifs d'exception permette de garder systématiquement secrète toute information relative aux émissions de substances.

Toutefois, il est concevable que certaines données puissent être soustraites à l'obligation de publicité en raison de leur caractère particulier et après avoir soupesé les différents intérêts en cause. »

« § 3bis. Gegevens betreffende de emissies van stoffen in het milieu mogen in geen geval geheim gehouden worden. »

De hoofdindienster herinnert eraan dat veel problemen inzake de openbaarheid van bestuur met het milieu te maken hebben. Betrokken inwoners of verenigingen vragen dagelijks inzage in tientallen dossiers die op deze problematiek betrekking hebben. Vaak worden die vragen afgewezen.

Spreker betreurt dat, te meer daar een Europese richtlijn van 7 juni 1990, die voor het einde van 1992 in het nationale recht had moeten omgezet zijn, de toegang tot de milieuinformatie regelt. Ze kan dus aan de betrokken overheden worden toegeworpen.

Hij voegt hieraan toe dat het ontwerp voortaan dit geval regelt wat de federale overheid betreft. Het biedt evenwel geen oplossing voor de gemeenten en de provincies.

Spreker vreest dat de ondernemingen en de overheid de in artikel 6 opgenomen uitzonderingen (veiligheid van de bevolking, fabricagegeheim, veiligheid, ...) zullen gebruiken om de toegang tot deze informatie te ontfemen. Het amendement wil een dergelijke feitelijke toestand voorkomen. De informatie met betrekking tot de emissies van stoffen mogen inderdaad in geen geval geheim gehouden worden.

De minister merkt op dat het amendement uit een legistiek oogpunt geen steek houdt. Artikel 6 is een opsomming van de uitzonderingen op het principe van de openbaarheid van bestuur. Het is dus onmogelijk om in dat artikel die aangelegenheden op te sommen waarvoor niet de minste uitzondering kan worden gemaakt.

Overigens is de minister de mening toegedaan dat het niet gezond is om op het stuk van de openbaarheid van bestuur elke aangelegenheid apart te willen regelen. Alleen al voor de lokale overheden zou dat alles spoedig onmogelijk nog te organiseren zijn.

Samen met de minister van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu legt de minister de volgende verklaring af :

« Volgens het wetsontwerp is de openbaarheid de regel. Dat wil dus zeggen dat alle gegevens die bij de overheid berusten — inclusief die betreffende emissies van stoffen — in beginsel openbaar mogen worden gemaakt.

De in het wetsontwerp vermelde uitzonderingsgronden moeten daarenboven *restrictief* geïnterpreteerd worden. Het is daarom uitgesloten dat door de eenvoudige verwijzing naar de uitzonderingsgronden elke informatie inzake emissies van stoffen systematisch geheim zou worden gehouden.

Nochtans is het denkbaar dat sommige gegevens wegens het bijzondere karakter ervan en na afweging van de verschillende in het geding zijnde belangen aan de openbaarheidsverplichting worden onttrokken. »

Le ministre cite, à ce propos, deux exemples :

a) Le secret de fabrication

L'analyse des substances émises permet parfois de percer ce secret. Le Ministre met en garde contre des utilisations abusives de telles demandes, notamment en vue d'un espionnage industriel.

b) L'explication des renseignements à des fins fantaisistes ou même terroristes

L'obtention de ces renseignements permet de situer non seulement les produits dangereux, mais aussi les « points faibles » de certaines installations. Ces renseignements doivent demeurer l'apanage exclusif des services concernés ou du gouverneur et non pas être mis en possession de criminels potentiels.

L'auteur de l'amendement relève la volonté affichée par le Ministre d'interpréter, de façon restrictive, les motifs d'exception repris à l'article 6.

Il ajoute toutefois que son amendement concerne uniquement la publicité relative aux émissions de substances et non à l'environnement en général. Il n'admet pas les exemples repris par le Ministre, puisqu'il lui semble que l'analyse des rejets dans l'air ou dans l'eau ne compromet en rien le secret de fabrication.

Le ministre se déclare convaincu du contraire. Ces renseignements doivent être disponibles pour les services spécialisés et pas pour chaque citoyen ou association.

Le même orateur est d'avis que les organisations terroristes auxquelles le Ministre fait allusion n'ont pas besoin de recourir à la publicité de l'administration pour obtenir les informations qu'elles recherchent; elles ont recours à d'autres canaux.

Le membre ajoute que l'occasion est également fournie ici de s'interroger sur les activités à risques situées sur notre territoire. La Belgique compte, en effet, le degré de concentration le plus élevé en entreprises de type SEVESO.

Un autre intervenant observe que de telles entreprises doivent au préalable bénéficier d'une autorisation d'exploitation. Ces conditions reprennent, par exemple, souvent les rejets dans l'atmosphère.

Des organismes spécialisés effectuent de tels contrôles mais les comités d'accompagnement de citoyens ou de riverains sont également vigilants à ce propos. Il est donc normal qu'ils puissent accéder à l'information recueillie.

Le ministre rétorque que cela est déjà prévu dans le cadre de procédures spécifiques. Il renvoie aux deux décrets flamands reprenant la réglementation en matière d'environnement (VLAREM I et II).

De minister geeft in dat verband twee voorbeelden :

a) Het fabricagegeheim

De analyse van de uitgestoten stoffen kan deze geheimhouding doorbreken. De minister waarschuwt voor misbruiken die van dergelijke vragen kunnen worden gemaakt, meer bepaald met het oog op industriële spionage.

b) De exploitatie van de inlichtingen met malafide of terroristische doelstellingen

Dank zij de verkregen inlichtingen weet men niet alleen waar de gevaarlijke produkten zich bevinden, maar kent men ook de « zwakke punten » van bepaalde installaties. Die inlichtingen moeten het exclusieve voorrecht blijven van de betrokken diensten van de gouverneur en mogen niet ter beschikking van potentiële misdadigers worden gesteld.

De indiener van het amendement wijst op de wil van de minister om de uitzonderingsgronden in artikel 6 restrictief te interpreteren.

Hij voegt daar evenwel aan toe dat zijn amendement uitsluitend betrekking heeft op de openbaarheid van gegevens over de uitstoot van stoffen en niet over het milieu in het algemeen. Hij is het niet eens met de voorbeelden die de minister geeft, want volgens hem brengt het onderzoeken van de uitstoot in de lucht of lozingen in het water het fabrieksgeheim helemaal niet in gevaar.

De minister is van het tegendeel overtuigd. Die inlichtingen moeten beschikbaar zijn voor de gespecialiseerde diensten, niet voor iedere burger of vereniging.

Dezelfde spreker is van oordeel dat de terroristische organisaties die de minister bedoelt geen beroep op de openbaarheid van bestuur hoeven te doen om de gezochte inlichtingen te verkrijgen; ze hebben andere kanalen.

Het lid voegt eraan toe dat dit ook de gelegenheid is om zich vragen te stellen bij de risicoactiviteiten die op ons grondgebied plaatsvinden. België heeft immers de hoogste concentratie SEVESO-bedrijven.

Een andere spreker merkt op dat dergelijke ondernemingen vooraf een exploitatievergunning moeten krijgen. De voorwaarden die daarbij worden gesteld, hebben vaak betrekking op bijvoorbeeld uitstoot in de lucht.

Gespecialiseerde instellingen controleren de naleving van de voorwaarden, maar ook de burger- en buurtcomités zien daarop toe. Het is derhalve maar normaal dat ze toegang tot de ingewonnen inlichtingen krijgen.

De minister werpt tegen dat specifieke procedures daarin reeds voorzien. Hij verwijst naar de twee Vlaamse decreten waarin de milieuregeling is vervat (VLAREM I en II).

Un membre déclare s'opposer à l'amendement précité pour les raisons invoquées par le Ministre. De plus, comme le projet concerne les administrations fédérales, l'émission de substances ne relève aucunement de leurs attributions ou compétences. Enfin, lorsqu'une autorisation d'exploitation est délivrée, les riverains peuvent prendre connaissance des documents administratifs qui y sont relatifs.

L'amendement n° 99 (Doc. n° 1112/11) de *M. Bertouille* vise à supprimer au paragraphe 1^{er}, 2°, les mots « 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 » et à insérer au paragraphe 2, avant le 1° qui devient le 2°, les mots suivants :

« 1° à la vie privée sauf 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 ».

Cet amendement vise à rejeter la publication lorsque la publicité porte atteinte à la vie privée — sans mise en balance des intérêts en cause — sauf si la personne concernée a préalablement donné son accord par écrit à la publication. Il remplace l'amendement n° 24 précité et se présente en ordre subsidiaire à l'amendement n° 80.

Le ministre n'émet pas d'objection à l'encontre de l'amendement proposé.

L'amendement n° 59 (Doc. n° 1112/4) de *M. De Vlieghe* vise à remplacer au paragraphe 3, 4°, les mots « trop vague » par les mots « manifestement trop vague ». Il s'agit ici de la possibilité de refuser une demande au cas où elle serait formulée en termes trop flous.

Le ministre marque son accord.

L'amendement n° 63 (Doc. n° 1112/5) de *M. L. Peeters* vise à remplacer *in fine* du paragraphe 5, le mot « rejetée » par le mot « acceptée » : en cas d'absence de communication dans le délai prescrit, la demande est réputée avoir été « acceptée ».

Un intervenant indique qu'autant l'amendement est succinct, autant il pourrait avoir une portée très large.

L'article 5 prévoit — il est vrai — un délai dans lequel la décision doit être communiquée. Il n'est cependant pas illusoire que l'administration omette de réagir. Pour éviter pareille situation, ce membre propose qu'en l'absence de réaction dans le chef de l'administration, la demande soit réputée avoir été acceptée.

Un membre se déclare opposé à cet amendement car il pourrait mettre en péril certains intérêts particuliers qui seraient protégés et qui ne seraient pas nécessairement ceux de l'autorité défaillante.

Un autre membre encore s'interroge sur les conséquences d'une défaillance de l'administration et sur les sanctions éventuelles à l'encontre de cette dernière.

Een lid is gekant tegen voornoemd amendement om de redenen die de minister heeft aangehaald. Bovendien heeft het ontwerp betrekking op de federale besturen die niet eens bevoegd zijn op het stuk van de uitstoot van stoffen. Bij de afgifte van een exploitatievergunning kunnen de omwonenden tot slot kennis nemen van de bestuursdocumenten die daarmee verband houden.

Amendement n° 99 van *de heer Bertouille* (Stuk n° 1112/11) beoogt in § 1, 2°, de woorden « tenzij, wat de persoonlijke levenssfeer betreft, de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd » weg te laten en in § 2, vóór het 1° dat het 2° wordt, de volgende woorden in te voegen :

« 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift vooraf schriftelijk heeft ingestemd; ».

Dit amendement strekt ertoe de openbaarmaking af te wijzen indien de openbaarheid de persoonlijke levenssfeer zou aantasten — zonder afweging van de in het geding zijnde belangen — tenzij de betrokken persoon vooraf schriftelijk heeft ingestemd met de openbaarmaking. Het amendement vervangt het voornoemde amendement n° 24 en wordt in bijkomende orde bij amendement n° 80 ingediend.

De minister heeft geen bezwaren tegen het voorgestelde amendement.

Amendement n° 59 van *de heer De Vlieghe* (Stuk n° 1112/4) strekt ertoe in § 3, 4°, de woorden « te vaag » te vervangen door de woorden « kennelijk te vaag ». Het gaat hier om het mogelijk afwijzen van een vraag mocht die te vaag zijn geformuleerd.

De minister stemt daarmee in.

Amendement n° 63 van *de heer L. Peeters* (Stuk n° 1112/5) strekt ertoe *in fine* van § 5, het woord « afgewezen » te vervangen door het woord « toegestaan ». Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn wordt de aanvraag geacht te zijn « toegestaan ».

Een spreker stipt aan dat de reikwijdte van het amendement wel eens omgekeerd evenredig zou kunnen zijn met de bondigheid ervan.

Artikel 5 mag dan wel een termijn bepalen waarbinnen de beslissing moet worden bekendgemaakt, maar het is evenwel niet denkbeeldig dat het bestuur nalaat te reageren. Om dergelijke toestanden te voorkomen, stelt dat lid voor dat in geval het bestuur niet reageert, de aanvraag geacht wordt te zijn « toegestaan ».

Een lid kant zich tegen dat amendement omdat het bepaalde — eventueel beschermde — specifieke belangen kan bedreigen en die belangen niet noodzakelijk die van het in gebreke blijvende bestuur zijn.

Ook *een ander lid* heeft vragen bij de gevolgen van het in gebreke blijven van een bestuur en bij de sancties die het kan oplopen. Hij betwijfelt of het

re. Il n'est pas sûr que l'amendement constitue la meilleure réponse. Il n'est pas convaincu non plus que le recours devant le Conseil d'Etat soit une solution en cas d'attribution.

Le ministre réplique que si la demande est censée être acceptée lorsque les autorités n'ont pas réagi à l'expiration du délai, il n'est pas possible de s'adresser au Conseil d'Etat car il n'y a pas d'intérêt à la cause. Dans ce cas, la loi ne règle pas la manière dont l'intéressé peut faire valoir ses droits. Il estime que l'amendement est contre-productif.

Un membre ne partage pas cette conception. Il souhaite introduire un dispositif contraignant les administrations à réagir à toute demande et à motiver tout refus. Il comprend la position du ministre. Si le texte demeure ce qu'il est, reste la question de savoir quelles démarches peut entreprendre la personne dont la demande a été rejetée par l'administration mais admise par le Conseil d'Etat.

Le ministre fait valoir que, tout comme pour les autres lois, il existe tout un éventail de sanctions. La première est d'ordre politique. Si le ministre de l'Intérieur attend systématiquement l'échéance du délai, les intéressés vont s'adresser massivement au Conseil d'Etat. Rares sont les ministres aimant à être régulièrement désavoués par le Conseil d'Etat, car il en résultera des interpellations à la Chambre et au Sénat.

Le ministre observe par ailleurs que l'on n'a pas travaillé dans la précipitation. Il ajoute que lorsque la publicité a été refusée par l'administration alors que le Conseil d'Etat estime qu'elle doit être de mise et donne donc tort à l'administration, il pourrait s'ensuivre — lorsque des intérêts personnels sont en cause — des actions même devant des tribunaux civils.

Un intervenant s'enquiert si le refus doit être motivé ou s'il suffit de renvoyer aux motifs de refus repris dans la loi.

Le ministre souligne que le refus est prononcé sur la base d'un des motifs énoncés et constitue de surcroît un acte administratif. La loi sur la motivation obligatoire des décisions est dès lors d'application. La personne concernée peut s'adresser au Conseil d'Etat en raison de la méconnaissance de la « loi Cerexhe » qui veut que tout acte administratif soit motivé.

L'orateur précédent objecte que l'obligation de motivation peut conduire certains ministres et fonctionnaires à omettre de réagir dans le délai imparti.

Le ministre fait remarquer que dans ce cas l'on s'en remet au gouvernement des juges. Lorsqu'une administration motive une décision négative, le Conseil d'Etat peut décider soit qu'il ne s'agit pas d'un des motifs de refus prévus, soit que la motivation est insuffisante. Dans cette hypothèse, une nouvelle motivation est envisageable. Par contre, si l'on attend l'expiration du délai et que l'intéressé porte l'affaire

amendement in dat verband de beste oplossing aanreikt. Hij is er evenmin van overtuigd dat in geval de zaak aansleept, het hoger beroep bij de Raad van State de oplossing is.

De minister antwoordt dat men zich, wanneer de aanvraag wordt geacht te zijn toegestaan doordat het bestuur niet binnen de voorgeschreven termijn heeft gereageerd, niet tot de Raad van State kan wenden omdat men geen belanghebbende partij is. In dat geval bepaalt de wet niet op welke wijze de betrokkene zijn rechten kan doen gelden. Hij vindt het amendement contraproductief.

Een lid deelt die zienswijze niet. Hij wil een bepaling ingevoerd zien die de besturen ertoe dwingt om elke aanvraag te beantwoorden en elke weigering te motiveren. Hij begrijpt het standpunt van de minister. Mocht deze tekst ongewijzigd blijven, dan rijst de vraag welke stappen iemand moet zetten wanneer zijn aanvraag werd verworpen door het bestuur, maar door de Raad van State werd aangenomen.

De minister wijst erop dat zoals voor andere wetten tal van sancties mogelijk zijn. Allereerst is er de politieke sanctie, want als de minister van Binnenlandse Zaken stelselmatig het verstrijken van de termijn afwacht, zullen de betrokkenen zich in groten getale tot de Raad van State wenden. Maar weinig ministers zijn er immers tuk op geregeld door de Raad van State op de vingers te worden getikt, want dat leidt tot interpellaties in Kamer en Senaat.

Voorts stelt de minister dat niet overhaast te werk werd gegaan. Hij voegt eraan toe dat, mocht het bestuur de openbaarheid hebben geweigerd ofschoon de Raad van State van oordeel is dat die wel van toepassing is en dat bestuur derhalve in het ongelijk stelt, zulks zelfs tot een geding voor de burgerlijke rechtbank kan leiden wanneer persoonlijke belangen op het spel staan.

Een spreker vraagt of de weigering moet worden gemotiveerd dan wel of het volstaat te verwijzen naar de in de wet opgenomen redenen van weigering.

De minister benadrukt dat de weigering wordt uitgesproken op basis van een van de vermelde gronden en bovendien een bestuurshandeling is. De wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen is dan ook van toepassing. De betrokkene kan zich tot de Raad van State wenden wegens niet-naleving van de « wet-Cerexhe », op grond waarvan iedere individuele bestuurshandeling met redenen moet worden omkleed.

De vorige spreker brengt daartegen in dat de verplichting tot motivering tot gevolg kan hebben dat sommige ministers en ambtenaren niet binnen de gestelde termijn reageren.

De minister wijst erop dat men dan opnieuw in een situatie belandt waarbij het laatste woord aan de rechters toekomt. Wanneer een bestuur een ongunstige beslissing motiveert, kan de Raad van State besluiten dat de aangevoerde reden geen reden tot weigering is of dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd. In dat geval kan een nieuwe motivering worden overwogen. Wacht men daarentegen tot de ter-

devant le Conseil d'Etat, il appartiendra au seul Conseil d'Etat de trancher quant à la nécessité de rendre le document public. Le ministre plaide pour éviter ce genre de situation dans le chef de l'administration.

L'amendement n° 77 (Doc. n° 1112/8) de MM. Beysen et Pierco vise à compléter l'article 6 par un paragraphe 6 et a pour but de demander l'avis de la Commission de protection de la vie privée lorsqu'il existe un doute ou une contestation quant au risque que la demande de consultation, d'explication ou de communication de données stockées par une autorité administrative pourrait présenter pour le respect de la vie privée.

Un membre avance que des problèmes pourraient en effet surgir au cours de la phase initiale de l'application de la loi en projet. C'est pourquoi les fonctionnaires chargés de cette tâche devraient pouvoir éclairer leur jugement auprès d'une commission idoine qui existe d'ailleurs déjà, à savoir la Commission de protection de la vie privée.

Le ministre déclare partager pleinement la préoccupation du préopinant en matière de respect de la vie privée.

Le ministre ajoute que ladite Commission de protection de la vie privée porte en fait mal son nom, sa tâche principale consistant en fait à connaître des problèmes engendrés par le traitement des données à caractère personnel. C'est ainsi que jusqu'à ce jour elle a essentiellement rendu des avis concernant les arrêtés royaux réglant l'accès au registre national. Enfin, le ministre attire l'attention de la Commission sur le risque que la procédure prônée dans l'amendement n'entraîne des goulets d'étranglement. En effet, si le ministre préfère ne pas réagir immédiatement à une requête, il lui suffirait de demander systématiquement l'avis de la Commission précitée. A ce moment, on se trouverait dans l'impossibilité totale de répondre dans les délais prescrits. Par ailleurs, le ministre souligne qu'il est parfois capital d'accéder à une demande de publicité pour pouvoir mener à bonne fin une procédure. Ainsi, un citoyen ou un comité peut demander à avoir accès aux informations le concernant pour défendre ses intérêts.

Par voie de conséquence, le ministre plaide pour l'abandon de cet amendement.

L'intervenant précédent se met toutefois à la place des fonctionnaires qui seront chargés de trancher. Au cours du stade initial de l'application de la loi en projet — lorsqu'il n'existera pas encore de jurisprudence ou de précédents — des problèmes de conscience pourraient pratiquement surgir. Il n'est pas illusoire que, pour des raisons de prudence, les agents soient tentés de répondre davantage par la négative. La seule issue à ce moment serait de s'adresser à la Commission d'accès aux documents administratifs, dans un premier temps, et au Conseil

mijn is verstreken en de belanghebbende de zaak bij de Raad van State aanhangig maakt, dan komt het alleen de Raad van State toe te beslissen of het desbetreffende document openbaar moet worden gemaakt. De minister pleit ervoor dat de overheid dit soort situatie zou voorkomen.

Amendement n° 77 (Stuk n° 1112/8) van de heren Beysen en Pierco strekt ertoe artikel 6 aan te vullen met een § 6 en heeft tot doel het advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer te vragen wanneer er twijfel of betwisting ontstaat inzake het gevaar dat het verzoek om inzage, uitleg of mededeling van gegevens die bij een administratieve overheid zijn opgeslagen, kan meebrengen voor de eerbiediging van de privacy.

Een lid brengt naar voren dat er problemen kunnen rijzen tijdens de beginfase waarin het wetsontwerp wordt toegepast. Daarom moeten de met deze taak belaste ambtenaren hun oordeel kunnen toelichten voor een, overigens al bestaande, commissie, te weten de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De minister geeft te kennen dat hij de bekommernis van de vorige spreker inzake de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer volkomen deelt.

Hij voegt eraan toe dat de benaming « Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer » eigenlijk ongelukkig gekozen is aangezien die Commissie tot hoofdtaak heeft kennis te nemen van de problemen in verband met de verwerking van de persoonsgegevens. Zo heeft ze tot nog toe hoofdzakelijk adviezen uitgebracht over de koninklijke besluiten die de toegang tot het rijksregister regelen. Ten slotte waarschuwt de minister de Commissie ervoor dat knelpunten dreigen te ontstaan als de in het amendement aanbevolen procedure gehanteerd wordt. Verkiest de minister niet meteen op een verzoekschrift te reageren, dan kan hij er immers mee volstaan stelselmatig het advies van de bedoelde Commissie in te winnen en als hij dat doet, wordt het volstrekt onmogelijk binnen de voorgeschreven termijnen te antwoorden. Overigens benadrukt de minister dat het soms van het grootste belang is op een verzoek tot openbaarheid in te gaan wil men een procedure tot een goed einde kunnen brengen. Zo kunnen een gewone burger of een comité, om hun belangen te behartigen, inzage vragen van de inlichtingen die op hen betrekking hebben.

De minister vraagt dan ook dat amendement te verwerpen.

De vorige spreker stelt zich niettemin een ogenblik in de plaats van de ambtenaren die de knoop zullen moeten doorhakken. Wanneer de ontworpen wet voor het eerst zal worden toegepast — en er met name nog geen rechtspraak of precedents voorhanden zijn —, is het in de praktijk niet uitgesloten dat de betrokkenen met gewetensproblemen te kampen zullen hebben. Het is niet denkbeeldig dat die ambtenaren voorzichtigheidshalve vaker geneigd zullen zijn een aanvraag af te wijzen. Op dat ogenblik zit er voor de aanvrager niets anders op dan in een eerste

d'Etat ensuite, avec le risque de créer un goulet d'étranglement à ce niveau-là. Cette façon de procéder ne ferait que déplacer le problème.

Le ministre escompte de nombreuses contestations parce que l'administration interprète de manière très large les motifs d'exception. Le risque que l'administration soit encline à réserver massivement un accueil favorable aux demandes de publicité est minime. La Commission d'accès aux documents administratifs devra développer une ligne de conduite.

Un autre membre se déclare de plus en plus convaincu que l'objectif poursuivi par les auteurs de cet amendement est bon. Il comprend que le ministre de l'Intérieur puisse être embarrassé car il devrait avoir l'accord du ministre de la Justice pour se diriger dans la voie ici tracée, car on touche à la loi relative à la protection de la vie privée. Il ajoute que si l'amendement n'est pas retenu, il se réserve le droit d'en déposer un autre allant dans le même sens en vue de la Commission centrale et de l'Assemblée plénière.

Concernant le paragraphe 2, un orateur note que l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande si la publication du document administratif porte « atteinte au secret des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif fédéral ou auxquelles une autorité fédérale est associée ». Il fait valoir qu'un certain nombre d'instances, telles que l'ONSS ou la Commission bancaire, dépendent d'un pouvoir exécutif fédéral. Il s'enquiert dès lors auprès du ministre de la manière dont le caractère secret peut être établi. Il estime en effet que des difficultés pourraient surgir à ce niveau.

Concernant le paragraphe 3, le même membre constate que l'autorité administrative fédérale peut invoquer une série de motifs d'exception supplémentaires. Il se demande si cette même possibilité est également reconnue au pouvoir décrétoal.

Le ministre réplique qu'il existe un article constitutionnel qui est « self executing ». Les cours et tribunaux pourraient appliquer ces dispositions, même en l'absence d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. La loi actuellement à l'examen est une loi explicative de l'article constitutionnel. Si le pouvoir décrétoal légifère dans ce domaine, il appartient à la Cour d'Arbitrage de vérifier si le pouvoir décrétoal a outrepassé ses compétences constitutionnelles.

Le membre reformule sa question. Il aimerait savoir en fait si le pouvoir décrétoal peut invoquer les motifs d'exception prévus par le niveau fédéral pour refuser l'accès à des informations.

faze naar de commissie voor toegang tot de bestuursdocumenten en vervolgens naar de Raad van State te stappen, op gevaar af dat men op dat niveau in de knel raakt. Die handelwijze zou het probleem alleen maar verschuiven.

De minister verwacht een groot aantal betwistingen doordat de administratie de uitzonderingsredenen erg ruim interpreteert. Het risico dat diezelfde administratie geneigd zou zijn in zeer ruime mate op de aanvragen om openbaarheid in te gaan is niet erg groot. De Commissie voor toegang tot de bestuursdocumenten zou een gedragslijn moeten uitstippelen.

Een ander lid is steeds meer overtuigd van de deugdelijkheid van het oogmerk dat de indieners van het amendement nastreven. Hij begrijpt dat de minister van Binnenlandse Zaken enigszins in verwarring kan zijn. Hij zou, doordat hier aan de wet betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt geraakt, immers de instemming van de minister van Justitie nodig hebben om de daarnet toegelichte procedure te mogen hanteren. Hij voegt eraan toe dat indien het amendement niet wordt weerhouden, hij zich het recht voorbehoudt om er, met het oog op behandeling in de Centrale Commissie en in plenaire vergadering, een ander met dezelfde strekking in te dienen.

In verband met § 2 geeft een spreker te kennen dat de federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om openbaarheid afwijst indien de bekendmaking van het bestuursdocument « afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is ». Hij merkt op dat een aantal instanties, zoals de RSZ of de Bankcommissie, onder een federale uitvoerende macht ressorteren. Hij zou dan ook van de minister willen vernemen hoe het geheime karakter kan worden vastgesteld, want hij acht het niet uitgesloten dat op dat vlak moeilijkheden kunnen rijzen.

In verband met § 3, constateert hetzelfde lid dat de federale administratieve overheid een aantal bijkomende exceptieredenen kan aanvoeren. Hij vraagt zich af of de decretale macht over dezelfde mogelijkheid beschikt.

De minister antwoordt dat er een grondwetsartikel bestaat dat « self executing » is. De hoven en rechtbanken zouden die bepalingen zelfs bij ontstentenis van een wet, een decreet of een ordonnantie kunnen toepassen. De thans ter bespreking voorliggende wet licht dat grondwetsartikel toe. Indien de decretale macht op dat gebied wetgevend optreedt, is het de taak van het Arbitragehof na te gaan of de decretale macht haar grondwettelijke bevoegdheden te buiten is gegaan.

Het lid formuleert zijn vraag anders. Hij wenst in feite te vernemen of de decretale macht zich, als ze de toegang tot informatie weigert, kan beroepen op de uitzonderingsredenen die op federaal vlak gelden.

Le ministre déclare que si les motifs prévus au § 3 ne figurent pas dans le décret, la réponse à la question est négative. Mais il ajoute qu'en cas de refus par le pouvoir régional sans que celui-ci ne puisse faire valoir de motif spécifique, nul ne pourra empêcher la personne concernée de s'adresser au Conseil d'Etat. A ce moment, le pouvoir régional invoquera incontestablement la procédure appliquée par l'autorité fédérale. Deux issues sont alors possibles : soit que le juge reconnaitra l'argument fondé, soit qu'il statuera que le pouvoir décretaal n'est pas en droit d'agir ainsi parce que ce dernier n'a pas explicitement inscrit ces motifs dans ses décrets. Tout dépendra de la jurisprudence qui sera créée.

*
* *

Votes

Les amendements n^{os} 29 et 31 à 33 de M. Bertouille sont rejetés par 11 voix contre 1.

L'amendement n^o 34 de M. Bertouille est retiré.

L'amendement n^o 79 de M. Bertouille, seconde partie, est rejeté par 11 voix contre 1.

L'amendement n^o 80 de M. Bertouille est rejeté par le même vote.

L'amendement n^o 59 de M. De Vlieghe est adopté à l'unanimité.

L'amendement n^o 61 de M. Barbé et consorts est rejeté par 11 voix contre 1.

L'amendement n^o 43 de M. Bertouille est retiré.

L'amendement n^o 44 de M. Bertouille est rejeté par 11 voix contre 2.

L'amendement n^o 42 de M. Bertouille est rejeté par 11 voix contre 1 et 1 abstention.

L'amendement n^o 86 de M. Bertouille est rejeté par 11 voix contre 1.

L'amendement n^o 71 de M. Bertouille est rejeté par le même vote.

L'amendement n^o 63 de M. L. Peeters est retiré.

L'amendement n^o 77 de MM. Beysen et Pierco est rejeté par 9 voix contre 4 et 1 abstention.

L'amendement n^o 24 de M. Bertouille est remplacé par l'amendement n^o 99.

L'amendement n^o 99 de M. Bertouille est adopté à l'unanimité.

L'article 6, ainsi amendé, est adopté par 10 voix et 4 abstentions.

*
* *

De minister verklaart dat het antwoord op die vraag ontkennend is als de redenen, voorzien in § 3, niet in het decreet voorkomen. Hij voegt er echter aan toe dat, in geval van weigering door de regionale macht, zonder dat die een specifieke reden kan aanvoeren, niemand de belanghebbende kan beletten om naar de Raad van State te gaan. Op dat ogenblik lijdt het geen twijfel dat de regionale macht zich op de door de federale overheid gehanteerde procedure zou beroepen. In dat geval zijn er twee uitwegen : ofwel acht de rechter het argument gegrond, ofwel verklaart hij in zijn uitspraak dat de regionale macht niet het recht heeft om aldus te handelen omdat die beweegredenen niet uitdrukkelijk in haar decreten voorkomen. Alles zal afhangen van de toekomstige rechtsspraak.

*
* *

Stemmingen

De amendementen n^{os} 29 en 31 tot 33 van de heer Bertouille worden verworpen met 11 tegen 1 stem.

Amendement n^o 34 van de heer Bertouille wordt ingetrokken.

Amendement n^o 79 van de heer Bertouille, tweede deel, wordt verworpen met 11 tegen 1 stem.

Amendement n^o 80 van de heer Bertouille wordt verworpen met dezelfde stemuitslag.

Amendement n^o 59 van de heer De Vlieghe wordt eenparig aangenomen.

Amendement n^o 61 van de heer Barbé c.s. wordt verworpen met 11 tegen 1 stem.

Amendement n^o 43 van de heer Bertouille wordt ingetrokken.

Amendement n^o 44 van de heer Bertouille wordt verworpen met 11 tegen 2 stemmen.

Amendement n^o 42 van de heer Bertouille wordt verworpen met 11 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Amendement n^o 86 van de heer Bertouille wordt verworpen met 11 tegen 1 stem.

Amendement n^o 71 van de heer Bertouille wordt verworpen met dezelfde stemuitslag.

Amendement n^o 63 van de heer L. Peeters wordt ingetrokken.

Amendement n^o 77 van de heren Beysen en Pierco wordt verworpen met 9 tegen 4 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n^o 24 van de heer Bertouille wordt vervangen door amendement n^o 99.

Amendement n^o 99 van de heer Bertouille wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel wordt aangenomen met 10 stemmen en 4 onthoudingen.

*
* *

Art. 7

Le président annonce que deux amendements n° 35 (Doc. n° 1112/3) fixant un délai à l'autorité administrative pour donner suite à une demande de rectification et n° 72 (Doc. n° 1112/7) précisant que cette rectification est faite sans frais pour le demandeur, ont été déposés par *M. Bertouille*.

L'auteur se réfère à leur justification écrite.

Le ministre se déclare d'accord avec l'amendement n° 35 et ne formule pas d'objections fondamentales à l'égard de l'amendement n° 72.

M. Bertouille indique qu'il a déposé un amendement n° 36 (Doc. n° 1112/3) visant à créer un article 8bis. Afin de respecter la logique et la chronologie de la loi, il demande de l'enregistrer comme un amendement visant à insérer un article 7bis. Il importe en effet de situer le recours administratif avant le recours juridictionnel.

Le président observe que l'auteur de l'amendement a également déposé un amendement n° 90 visant à insérer un article 8bis.

Le préopinant précise que toute difficulté est ainsi évitée, ses amendements n° 36 et n° 90 visant à insérer respectivement un article 7bis et un article 8bis.

Le ministre souligne que le membre propose l'introduction d'un recours administratif, qui revient à aller en appel auprès du Roi. Il s'ensuit que lorsque une demande de publicité est refusée par le ministre de l'Intérieur, un recours est introduit auprès du Roi. Qui va dans ce cas décider ? Le premier ministre ? La tradition constitutionnelle rend cette opération difficile car elle va organiser la dissension au sein du gouvernement.

En conséquence, *le membre* retire son amendement n° 36.

*
* *

L'amendement n° 72 de *M. Bertouille* est adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 35 de *M. Bertouille* est adopté à l'unanimité.

L'article 7 ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Art. 8

Un amendement n° 78 (Doc. n° 1112/8) a été déposé par *MM. Beysen et Pierco*.

Un membre remarque que l'article à l'examen propose l'institution d'une Commission spéciale.

Art. 7

De voorzitter vermeldt dat *de heer Bertouille* twee amendementen heeft ingediend : met name amendement n° 35 (Stuk n° 1112/3) inzake het opleggen aan de administratieve overheid van een termijn om een vraag om verbetering te beantwoorden en n° 72 (Stuk n° 1112/7), waarbij wordt gepreciseerd dat die verbetering wordt aangebracht zonder dat het de aanvrager iets kost.

De indiener verwijst naar de daarbij afgedrukte verantwoording.

De minister stemt in met amendement n° 35 en heeft geen wezenlijke bezwaren tegen amendement n° 72.

De heer Bertouille wijst erop dat hij een amendement n° 36 (Stuk n° 1112/3) heeft ingediend dat ertoe strekt een artikel 8bis in te voegen. Om de logica en de chronologie van de wet te respecteren, vraagt hij dat dit amendement zou worden geregistreerd als een amendement dat strekt tot invoeging van een artikel 7bis. Het is namelijk van belang dat het administratief beroep het juridictioneel beroep voorafgaat.

De voorzitter merkt op dat de indiener van het amendement ook een amendement n° 90 heeft ingediend, dat ertoe strekt een artikel 8bis in te voegen.

De vorige spreker verduidelijkt dat zo alle moeilijkheden worden vermeden, aangezien zijn amendementen n° 36 en 90 er respectievelijk toe strekken een artikel 7bis en een artikel 8bis in te voegen.

De minister onderstreept dat het lid voorstelt om een administratief beroep in te voeren, wat er op neerkomt dat bij de Koning in beroep wordt gegaan. Dat betekent dat wanneer de minister van Binnenlandse Zaken een vraag om openbaarheid weigert, bij de Koning beroep wordt ingesteld. Wie zal in dat geval beslissen ? De eerste minister ? De grondwettelijke traditie maakt dit tot een moeilijke operatie, aangezien ze verdeeldheid zal zaaien binnen de regering.

Het lid trekt bijgevolg zijn amendement n° 36 in.

*
* *

Amendement n° 72 van *de heer Bertouille* wordt eenparig aangenomen.

Amendement n° 35 van *de heer Bertouille* wordt eenparig aangenomen.

Het aldus gewijzigde artikel 7 wordt eenparig aangenomen.

Art. 8

De heren Beysen en Pierco stellen amendement n° 78 (Stuk n° 1112/8) voor.

Een lid merkt op dat het voorliggende artikel de instelling van een bijzondere commissie voorstelt.

Il craint que ladite Commission — qui n'a qu'une compétence d'avis — constituera, elle aussi, un goulet d'étranglement. Pour trancher définitivement une affaire, il faudra en référer au Conseil d'Etat, qui risque d'être tout aussi submergé au cours de la phase initiale de l'application de la loi en discussion.

C'est la raison pour laquelle inspiration a été cherchée du côté du Vlaamse Raad. L'article 12 de son décret du 23 octobre 1991 institue en effet un médiateur ayant un droit de décision et non une compétence d'avis. Ce système fonctionnel évite de devoir s'adresser massivement au Conseil d'Etat.

Le ministre ne se déclare pas favorable à l'amendement. Il ne souhaite pas en effet déclencher une inflation de médiateurs, qui ne pourrait que nuire à l'objectif ici visé. Il ajoute que le dispositif proposé s'inspire du modèle français et tend à réaliser une certaine unicité d'interprétation et de jurisprudence en matière de publicité de l'administration. La Commission a pour mission d'esquisser des lignes de conduite les plus uniformes possibles. L'obligation de s'adresser au Conseil d'Etat fera naître une jurisprudence.

L'amendement n° 25 (Doc. 1112/2) de *M. Bertouille* vise à supprimer l'article, tandis que l'amendement n° 87 (Doc. n° 1112/9) sous-amende l'amendement n° 78.

En l'absence d'avis du Conseil d'Etat sur la correction apportée à cet article par le gouvernement, *l'auteur* maintient son amendement principal.

Le ministre réplique que cet aménagement est intervenu consécutivement à l'avis du Conseil d'Etat.

Le préopinant indique que le gouvernement n'a pas suivi cet avis, qui portait d'ailleurs sur un recours administratif et non sur une commission d'accès. Il émet donc certaines réserves à l'encontre de cette version.

Ont également été déposés par *M. Bertouille* deux amendements n° 26 (Doc. n° 1112/2) et n° 88 (Doc. n° 1112/9), qui tendent à exclure toute rétribution aux membres de la commission, à l'exception des fonctionnaires en service, et pour lesquels amendements *l'auteur* renvoie à sa justification écrite.

Un membre souhaiterait obtenir quelques clarifications concernant la première phrase de l'article 8. Il demande si la Commission d'accès aux documents administratifs est uniquement compétente pour les documents fédéraux.

Si jamais le législateur étendait — comme *le ministre* l'espère — le champ d'application de la loi aux communes et aux provinces, il en résulterait que la Commission deviendrait également compétente pour l'application des dispositions aux provinces et aux communes. Pour l'instant tel n'est cependant pas encore le cas. Mais, une fois la loi votée, il consultera

Hij vreest dat die commissie, met uitsluitend raadgevende bevoegdheid, ook een flessehals zal vormen. Alvorens een definitieve beslissing te nemen, moet immers naar de Raad van State worden verwezen, die op zijn beurt met werk dreigt te worden overspoeld tijdens de beginfase van de toepassing van onderhavige wet.

Daarom werd inspiratie gezocht bij de Vlaamse Raad. Artikel 12 van zijn decreet van 23 oktober 1991 voorziet immers in een ombudsman mét beslissingsrecht en dus niet met een louter raadgevende bevoegdheid. Deze werkzame regeling zorgt ervoor dat men zich niet meer massaal tot de Raad van State dient te wenden.

De minister is geen voorstander van het amendement. Hij wil voorkomen dat er al te veel ombudsfuncties komen, want dat kan alleen maar een belemmering vormen voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Hij voegt eraan toe dat de voorgestelde bepalingen stoelen op het Franse model en streven naar eenduidige interpretatie en rechtspraak inzake de openbaarheid van bestuur. De taak van de commissie bestaat erin een zo uniform mogelijke gedragscode vast te leggen. De verplichting om zich tot de Raad van State te wenden zal bewerkstelligen dat ter zake een rechtspraak ontstaat.

Amendement n° 25 (Stuk n° 1112/2) van *de heer Bertouille* strekt ertoe het artikel weg te laten, terwijl n° 87 (Stuk n° 1112/9) als subamendement op n° 78 werd ingediend.

Aangezien de Raad van State zich niet heeft uitgesproken over de bijsturing van dit artikel door de regering, behoudt de indiener zijn in hoofdorde ingediende amendement.

De minister antwoordt dat de aanpassing er precies is gekomen ten gevolge van het advies van de Raad van State.

De vorige spreker wijst erop dat de regering het advies niet heeft gevolgd. Dat advies had overigens betrekking op een administratief beroep, niet op een Commissie voor toegang. Hij maakt dan ook enig voorbehoud bij deze tussentijdse versie.

De heer Bertouille dient ook twee amendementen in n° 26 (Stuk n° 1112/2) en n° 88 (Stuk n° 1112/9) die ertoe strekken de commissieleden wat voor vergoeding ook te ontzeggen, met uitzondering van de dienstdoende ambtenaren. De indiener verwijst voor die amendementen naar zijn afgedrukte verantwoording.

Een lid vraagt enige toelichting over de eerste zin van artikel 8. Hij wenst te vernemen of de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten alleen bevoegd is voor stukken van de federale overheid.

Mocht de wetgever het toepassingsgebied van de wet ooit tot de gemeenten en provincies uitbreiden, zoals de minister hoopt, dan wordt de Commissie ook bevoegd voor de toepassing van die bepalingen door de provincies en gemeenten. Momenteel is dat evenwel nog niet het geval. Als de wet eenmaal is goedgekeurd zal hij met de gewesten nagaan wat er in

les régions pour examiner ce qu'il convient d'entreprendre pour les communes et les provinces.

L'amendement n° 57 (Doc. n° 1112/4) de *M. De Vlieghe* vise à remplacer l'article 8.

Un intervenant fait valoir que la Commission dont question a pour seul rôle de rendre des avis. Le véritable recours doit être intenté auprès du Conseil d'Etat. Il exprime ses craintes à propos de la lourdeur de cette procédure, d'autant plus que le ministre a déclaré lui-même que la rapidité à fournir un document revêt parfois une importance capitale. L'amendement donnerait à la Commission un pouvoir de médiateur afin de tenter de concilier les parties dans un délai d'un mois. Cette instance servirait en quelque sorte de filtre et éviterait l'engorgement du Conseil d'Etat.

Le ministre estime que la structure proposée par l'amendement est trop lourde. Il peut cependant se rallier au texte du dernier paragraphe, qui ajoute que « 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 ».

Un membre commente l'amendement n° 68 (Doc. n° 1112/6) de *MM. Ansoms et Breyne*.

Il ne comprend pas pourquoi l'article 8 du projet de loi prévoit que l'intéressé doit d'abord demander à cette Commission d'émettre un avis avant de pouvoir introduire un recours devant le Conseil d'Etat.

Il estime par ailleurs qu'il n'est pas nécessaire de créer un organe nouveau et propose que l'on confie cette mission au service d'information fédéral.

Le ministre objecte que dans ce cas, le service d'information fédéral serait à la fois juge et partie.

L'adoption de l'amendement impliquerait en effet que le service d'information fédéral devienne une institution indépendante chargée de régler l'application de la loi relative à la publicité de l'administration.

L'amendement est ensuite retiré.

Un membre commente l'amendement n° 62 (Doc. n° 1112/5) de *M. L. Peeters*.

Il reste partisan d'une formule prévoyant qu'à défaut de notification, l'avis de la Commission est réputé positif au terme d'un certain délai.

La Commission serait par ailleurs toujours tenue d'émettre un avis dans un délai de trente jours après réception de la demande. Cette formule permettrait de protéger le demandeur contre la carence de la Commission.

Le ministre ne peut marquer son accord sur l'amendement qu'à condition que celui-ci prévoie qu'un avis doit être rendu dans les trente jours de la demande.

verband met de gemeenten en provincies behoort te gebeuren.

Amendement n° 57 van *de heer De Vlieghe* (Stuk n° 1112/4) wil artikel 8 vervangen.

Een spreker stipt aan dat die Commissie alleen advies moet uitbrengen. Het echte hoger beroep moet bij de Raad van State worden ingesteld. Hij vreest dat het een logge procedure zal worden, te meer daar de minister zelf heeft verklaard dat de spoed waarmee een document wordt verstrekt soms van doorslaggevend belang is. Het amendement zou de Commissie een bemiddelende opdracht geven die erin bestaat te pogen de partijen binnen de maand met elkaar te verzoenen. Die instelling is zowat een filter dat moet voorkomen dat de Raad van State wordt overstelpt.

De minister vindt de in het amendement voorgestelde structuur te log. Hij kan zich echter wel terugvinden in de tekst van de laatste paragraaf die stelt dat « de Commissie op eigen initiatief adviezen kan 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 ».

Een lid geeft toelichting bij amendement n° 68 (Stuk n° 1112/6) van *de heren Ansoms en Breyne*.

Hij begrijpt niet waarom — overeenkomstig artikel 8 van het wetsontwerp — de verzoeker eerst deze Commissie om advies moet vragen alvorens in beroep te kunnen gaan bij de Raad van State.

Daarenboven meent hij dat geen nieuw orgaan in het leven moet worden geroepen. Hij stelt dan ook voor deze taak toe te vertrouwen aan de federale voorlichtingsdienst.

De minister werpt tegen dat de federale voorlichtingsdienst alsdan rechter en partij zou worden.

De goedkeuring van het amendement zou immers impliceren dat de federale voorlichtingsdienst zou worden uitgebouwd tot een zelfstandige instelling die de toepassing van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur zou regelen.

Het amendement wordt vervolgens ingetrokken.

Een lid licht amendement n° 62 (Stuk n° 1112/5) van *de heer L. Peeters* toe.

Hij blijft voorstander van een regeling waarbij het advies van de Commissie na verloop van een bepaalde termijn bij ontstentenis van kennisgeving wordt geacht positief te zijn.

Daarenboven zou de commissie in elk geval binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van het verzoek advies moeten uitbrengen. Op die manier wordt de aanvrager beschermd tegen het stilzitten van de Commissie.

De minister kan enkel instemmen met het amendement voor zover het bepaalt dat binnen dertig dagen na het verzoek advies moet worden uitgebracht.

L'amendement n° 25 de M. Bertouille est rejeté par 7 voix contre 4 et une abstention.

L'amendement n° 78 de MM. Beysen et Pierco est rejeté par 9 voix contre 3.

L'amendement n° 87 de M. Bertouille comprend trois parties :

a) la première partie, tendant à supprimer le deuxième alinéa, est rejetée par 7 voix contre 4 et une abstention;

b) la deuxième et la troisième parties, visant à supprimer le quatrième alinéa, sont rejetées par 10 voix contre une et une abstention.

Dans l'amendement n° 57 de M. De Vlieghe, le dernier alinéa du § 3 est adopté par 8 voix contre 4.

Ce texte devient le quatrième alinéa de l'article.

Pour le reste, l'amendement est rejeté par 11 voix contre une.

Le ministre propose d'adopter la deuxième partie (2°) de l'amendement n° 69 de M. Bertouille, non comme sous-amendement à l'amendement n° 57 de M. De Vlieghe, mais comme amendement au dernier alinéa de l'article 8.

Il ne lui semble pas opportun que la commission, dont la composition est déterminée par le Roi, doive comprendre en tout cas un député et un sénateur.

Cela n'exclut cependant pas que le Roi fasse siéger un député ou un sénateur (ou un ancien député ou sénateur) au sein de cette commission.

Un membre est favorable au maintien de la rédaction actuelle du dernier alinéa de l'article 8. En effet, c'est à la Chambre ou au Sénat, et non au Roi, qu'il appartient de désigner ce membre de la Commission.

Un autre membre n'est pas de cet avis. Lorsque le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la composition de la Commission, cela implique qu'il nomme également le député et le sénateur qui sont appelés à siéger dans la commission.

La deuxième partie (2°) de l'amendement n° 69 de M. Bertouille est adoptée par 9 voix contre une et 2 abstentions en tant qu'amendement au dernier alinéa de l'article 8.

Pour le reste, l'amendement est retiré.

La première phrase de l'amendement n° 62 de M. L. Peeters est adoptée par 9 voix contre 3.

Pour le reste, l'amendement est retiré.

L'amendement n° 26 de M. Bertouille est rejeté par 9 voix contre 2 et une abstention.

L'amendement n° 88 de M. Bertouille est rejeté par 10 voix contre une et une abstention.

L'article 8, ainsi modifié, est adopté par 7 voix contre 3 et 2 abstentions.

Amendement n° 25 van de heer Bertouille wordt verworpen met 7 tegen 4 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n° 78 van de heren Beysen en Pierco wordt met 9 tegen 3 stemmen verworpen.

Amendement n° 87 van de heer Bertouille omvat drie leden :

a) het eerste punt tot weglating van het tweede lid wordt verworpen met 7 tegen 4 stemmen en 1 onthouding;

b) het tweede en het derde punt tot weglating van het vierde lid worden verworpen met 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Van amendement n° 57 van de heer De Vlieghe wordt het laatste lid van § 3 aangenomen met 8 tegen 4 stemmen.

Deze tekst wordt als vierde lid in het artikel ingevoegd.

Voor het overige wordt het amendement verworpen met 11 tegen 1 stem.

De minister stelt voor het tweede deel van amendement n° 69 van de heer Bertouille te aanvaarden, niet als subamendement op amendement n° 57 van de heer De Vlieghe, maar als amendement op het laatste lid van artikel 8.

Het lijkt hem echter geenszins noodzakelijk dat, wanneer de Koning de samenstelling ervan bepaalt, deze Commissie alleszins een volksvertegenwoordiger en een senator moet omvatten.

Dit sluit dan weer niet uit dat de Koning een volksvertegenwoordiger of senator (of een gewezen volksvertegenwoordiger of senator) tot lid van deze commissie zou benoemen.

Een lid wil de huidige tekst van het laatste lid van artikel 8 behouden. Het is immers de Kamer of de Senaat die dit commissielid aanduidt en niet de Koning.

Een ander lid is het daarmee niet eens. Wanneer de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit de samenstelling van de Commissie bepaalt, impliceert zulks dat Hij ook de bewuste volksvertegenwoordiger en senator tot lid van de Commissie benoemt.

Het tweede deel (2°) van amendement n° 69 van de heer Bertouille wordt als amendement op het laatste lid van artikel 8 aangenomen met 9 tegen 1 stem bij 2 onthoudingen.

Voor het overige wordt het amendement ingetrokken.

Van amendement n° 62 van de heer L. Peeters wordt de eerste zin aangenomen met 9 tegen 3 stemmen.

Voor het overige wordt het amendement ingetrokken.

Amendement n° 26 van de heer Bertouille wordt verworpen met 9 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

Amendement n° 88 van de heer Bertouille wordt verworpen met 10 tegen 1 stem en 1 onthouding.

Het aldus gewijzigde artikel 8 wordt aangenomen met 7 tegen 3 stemmen bij 2 onthoudingen.

Art. 8bis, 8ter, 8quater et 8quinquies (nouveaux)

M. Bertouille présente cinq amendements (n^{os} 90, 91, 92, 93 et 94 — Doc. n^o 1112/10) tendant à insérer respectivement un article 8bis (nouveau), un deuxième article 8bis (nouveau) (en ordre subsidiaire), un article 8ter (nouveau), un article 8quater (nouveau) et un article 8quinquies (nouveau).

Il estime qu'il faut insérer des dispositions pénales dans la loi, afin de faire efficacement respecter les dispositions protégeant la vie privée des administrés et interdisant un usage commercial des informations recueillies. Ces dispositions sont reprises de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Le ministre considère que pareilles dispositions pénales seraient contraires à l'esprit de la loi. Il estime qu'elles dissuaderaient plutôt qu'elles n'inciteraient les fonctionnaires à appliquer cette loi.

L'auteur déclare que ce n'est pas l'objectif poursuivi.

Les amendements n^{os} 90, 91, 92, 93 et 94 sont ensuite retirés.

Art. 9

En ce qui concerne cet article, le gouvernement a repris *in extenso* le texte proposé par le Conseil d'Etat (Doc. n^o 1112/1, pp. 40-41).

L'amendement n^o 27 de M. Bertouille (Doc. n^o 1112/2) vise à insérer les articles 9 et 10 dans le chapitre III (au lieu du chapitre IV).

L'auteur estime que le projet de loi y gagnerait en cohérence.

Le ministre marque son accord sur ce point.

L'amendement n^o 27 est adopté à l'unanimité.

L'article 9, ainsi amendé, est également adopté à l'unanimité.

Art. 9bis (nouveau)

MM. L. Peeters et Schellens présentent un amendement (n^o 98, Doc. n^o 1112/11) visant à insérer un article 9bis (nouveau), libellé comme suit :

« Les documents administratifs obtenus en application de la présente loi ne peuvent être diffusés ni utilisés à des fins commerciales. »

Un des auteurs renvoie à la justification de l'amendement.

Le ministre marque son accord sur cet amendement.

L'amendement n^o 98 visant à insérer un article 9bis (nouveau) est adopté à l'unanimité.

Art. 8bis, 8ter, 8quater en 8quinquies (nieuw)

De heer Bertouille dient vijf amendementen (n^{rs} 90, 91, 92, 93 en 94 — Stuk n^r 1112/10) in tot invoeging van, respectievelijk een nieuw artikel 8bis, een tweede nieuw artikel 8bis (in ondergeschikte orde) een nieuw artikel 8ter, een nieuw artikel 8quater en een nieuw artikel 8quinquies.

Naar zijn oordeel dienen in de wet strafbepalingen te worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de bepalingen met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ingezetenen en het verbod op het gebruik van de ingewonnen inlichtingen voor commerciële doeleinden, beter worden nageleefd. Deze bepalingen zijn vervat in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

De minister meent dat dergelijke bepalingen zouden ingaan tegen de geest van de wet zelf. Strafbepalingen zouden, volgens hem, de betrokken ambtenaren veeleer ontmoedigen in plaats van hen aan te zetten om deze wet toe te passen.

De auteur ontkent dat zulks in zijn bedoeling ligt.

Amendementen n^{rs} 90, 91, 92, 93 en 94 worden vervolgens ingetrokken.

Art. 9

Voor wat dit artikel betreft, werd de door de Raad van State (Stuk n^r 1112/1, blz. 40-41) voorgestelde tekst door de regering integraal overgenomen.

Amendement n^r 27 (Stuk n^r 1112/2) van de heer Bertouille strekt ertoe de artikelen 9 en 10 in hoofdstuk III (in plaats van in hoofdstuk IV) onder te brengen.

Zulks zou volgens de auteur de coherentie van het wetsontwerp bevorderen.

De minister is het daarmee eens.

Amendement n^r 27 wordt eenparig aangenomen.

Het aldus geamendeerde artikel 9 wordt eveneens eenparig aangenomen.

Art. 9bis (nieuw)

De heren L. Peeters en Schellens stellen bij amendement n^r 98 (Stuk n^r 1112/11) de invoeging van een nieuw artikel 9bis voor, luidend als volgt :

« De in toepassing van deze wet verkregen bestuursdocumenten mogen niet verspreid, noch gebruikt worden voor commerciële doeleinden. »

Een der auteurs verwijst naar de verantwoording van dit amendement.

De minister stemt in met dit amendement.

Amendement n^r 98 tot invoeging van een nieuw artikel 9bis wordt eenparig aangenomen.

Art. 10

Il y a lieu de se référer à la discussion de l'amendement n° 27 de *M. Bertouille*, qui porte également sur l'article 10 du projet de loi et qui a été adopté à l'unanimité.

L'amendement n° 51 du même auteur (Doc. n° 1112/2) est étroitement lié à son amendement n° 50 à l'article 1^{er} (Doc. n° 1112/3).

Cet amendement est également adopté à l'unanimité.

L'article 10, ainsi modifié, est également adopté à l'unanimité.

Art. 10bis (nouveau)

L'amendement n° 17 de *M. Bertouille* (Doc. n° 1112/2) tendant à insérer un article 10bis (nouveau) est retiré.

L'amendement n° 22 du même auteur (Doc. n° 1112/2) tend également à insérer un article 10bis (nouveau) en rapport avec l'amendement n° 21 supprimant une disposition identique comme § 2 de l'article 4 et déjà adopté.

Cet article est libellé comme suit :

« Art. 10bis. — 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 ».

Le ministre souligne que le montant de cette rétribution ne peut excéder le prix de revient du document administratif.

L'auteur de l'amendement partage cet avis.

Un autre membre estime qu'en règle générale, le demandeur doit pouvoir obtenir gratuitement une copie d'un document administratif. La possibilité prévue dans l'amendement a pour seul but d'éviter les abus.

L'amendement n° 22 tendant à insérer un article 10bis (nouveau) est adopté à l'unanimité.

Art. 10ter (nouveau)

Les amendements n° 37, et, en ordre subsidiaire, n° 38 (Doc. n° 1112/3) visant à insérer un article 10ter (nouveau), rendant applicables aux autorités administratives provinciales et communales toutes les dispositions du chapitre III, ainsi que les amendements n° 74 et 75 du même auteur (Doc. n° 1112/7), sous amendant respectivement chacun de ces amendements, sont rejetés par 9 voix contre 3 et une abstention.

Art. 10

Er zij verwezen naar de bespreking van amendement n° 27 van *de heer Bertouille* dat eveneens betrekking heeft op artikel 10 van het wetsontwerp. Dit amendement werd eenparig aangenomen.

Amendement n° 51 (Stuk n° 1112/2) van dezelfde auteur hangt nauw samen met zijn amendement n° 50 bij artikel 1 (Stuk n° 1112/3).

Ook dit amendement wordt eenparig aangenomen.

Het aldus gewijzigde artikel 10 wordt eveneens eenparig aangenomen.

Art. 10bis (nieuw)

Amendement n° 17 van *de heer Bertouille* (Stuk n° 1112/2) tot invoeging van een nieuw artikel 10bis wordt ingetrokken.

Amendement n° 22 van dezelfde indiener (Stuk n° 1112/2) strekt eveneens tot invoeging van een nieuw artikel 10bis, en houdt verband met amendement n° 21 dat erop gericht is een soortgelijke bepaling weg te laten, aangezien artikel 4, § 2, al is aangenomen.

Dit artikel luidt als volgt :

« Art. 10bis. — Het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument kan worden onderworpen aan de betaling van een vergoeding waarvan de Koning het bedrag vaststelt ».

De minister merkt op dat deze vergoeding niet hoger mag zijn dan de kostprijs van het bestuursdocument.

De auteur van het amendement is het daarmee eens.

Een ander lid voegt daaraan toe dat de regel moet zijn dat de verzoeker gratis een afschrift van een bestuursdocument moet kunnen bekomen. De in het amendement voorziene mogelijkheid dient enkel om eventuele misbruiken tegen te gaan.

Amendement n° 22 tot invoeging van een nieuw artikel 10bis wordt eenparig aangenomen.

Art. 10ter (nieuw)

De amendementen n° 37, en in bijkomende orde n° 38 (Stuk n° 1112/3) tot invoeging van een artikel 10ter (nieuw) waarbij alle bepalingen van Hoofdstuk III op de provinciale en gemeentelijke overheden van toepassing worden verklaard, alsmede de amendementen n° 74 en 75 van dezelfde indiener (Stuk n° 1112/7) die subamendementen zijn op ieder van de eerstgenoemde amendementen, worden verworpen met 9 tegen 3 stemmen en 1 onthouding.

Art. 10ter et 10quater (nouveaux)

L'amendement n° 41 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3), tendant à insérer sous un chapitre IIIbis (nouveau) des articles 10ter et 10quater (nouveaux) reprenant respectivement le libellé des articles 2 et 3 du projet, de manière à intervertir les chapitres II et III, étant devenu sans objet suite au rejet de l'amendement n° 40 supprimant ces derniers articles, est retiré par son auteur.

Art. 11

L'amendement n° 49 de M. Bertouille (Doc. n° 1112/3) insérant une disposition modifiant l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est retiré, un amendement identique ayant été adopté par la Chambre dans le cadre du projet de loi n° 1156, actuellement examiné par le Sénat.

L'amendement n° 97 du même auteur (Doc. n° 1112/11) tend à remplacer l'article 11 par la disposition suivante :

« La présente loi ne préjudicie pas aux dispositions des lois particulières qui prévoient une publicité soit plus étendue soit plus restreinte de l'administration ».

L'auteur estime que, compte tenu de la disposition non préjudicative explicite du projet à l'égard des dispositions législatives prévoyant une publicité plus étendue, une même disposition est indispensable à l'égard des dispositions prévoyant une publicité plus restreinte, afin que l'on ne puisse déduire *a contrario* que ces dispositions législatives particulières sont abrogées par le projet de loi à l'examen.

Le ministre ne partage pas ce point de vue. La loi en projet est la loi de base visée à l'article 24ter de la Constitution, ce qui n'empêche que des procédures particulières puissent être prévues par des lois spécifiques. Celles-ci ne peuvent être contraires à l'article 24ter de la Constitution, mais peuvent modifier les interprétations données par la Commission prévue à l'article 8.

Le projet de loi à l'examen contient donc les règles minimales en matière de publicité de l'administration.

L'amendement n° 97 de M. Bertouille est rejeté par 10 voix contre 3.

L'article 11 est adopté par 12 voix et une abstention.

Art. 12

Cet article ne donne lieu à aucune observation et est adopté par 13 voix et une abstention.

Art. 10ter en 10quater (nieuw)

Amendement n° 41 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3) strekt ertoe onder een hoofdstuk IIIbis (nieuw) de artikelen 10ter en 10quater (nieuw) in te voegen die respectievelijk het bepaalde in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp overnemen, zodat de volgorde van de hoofdstukken II en III wordt omgekeerd. Dit amendement is komen te vervallen ten gevolge van de verwerping van amendement n° 40 tot weglating van deze artikelen. Om die reden wordt het door de indiener ervan ingetrokken.

Art. 11

Amendement n° 49 van de heer Bertouille (Stuk n° 1112/3) tot invoeging van een bepaling waarbij artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt gewijzigd, wordt ingetrokken, aangezien de Kamer een zelfde amendement heeft aangenomen in het kader van wetsontwerp n° 1156, dat momenteel door de Senaat wordt besproken.

Amendement n° 97 (Stuk n° 1112/11) van dezelfde auteur strekt ertoe artikel 11 te vervangen door de volgende bepaling :

« Deze wet doet geen afbreuk aan de bepalingen van de specifieke wetten die voorschrijven dat de openbaarheid van bestuur hetzij ruimer hetzij beperkter moet zijn ».

Aangezien het ontwerp uitdrukkelijk bepaalt dat geen afbreuk wordt gedaan aan wettelijke bepalingen die in een verdergaande openbaarheid voorzien, is de indiener van oordeel dat een zelfde bepaling moet worden opgenomen met betrekking tot de bepalingen die een engere vorm van openbaarheid behelzen. Zo niet bestaat de kans dat er *a contrario* van wordt uitgegaan dat deze bijzondere wettelijke bepalingen door het onderhavige wetsontwerp worden opgeheven.

De minister is het daarmee niet eens. Onderhavige wet is de in artikel 24ter van de Grondwet bedoelde basiswet. Dit belet niet dat via specifieke wetten bijzondere procedures worden bepaald. Deze mogen niet strijdig zijn met artikel 24ter van de Grondwet, doch kunnen wel de door de in artikel 8 bedoelde Commissie gegeven interpretaties wijzigen.

Onderhavig wetsontwerp bevat dus de minimumregels inzake openbaarheid van bestuur.

Amendement n° 97 van de heer Bertouille wordt verworpen met 10 tegen 3 stemmen.

Artikel 11 wordt aangenomen met 12 stemmen en 1 onthouding.

Art. 12

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt en het wordt aangenomen met 13 stemmen en 1 onthouding.

V. — DEUXIEME LECTURE (Article 72 du Règlement)

Le texte amendé a été soumis en deuxième lecture à la Commission, au cours de la réunion du 10 février 1994.

*
* *

M. Detremmerie et consorts déposent un amendement n° 100 (Doc. n° 1112/12-92/93), qui vise à remplacer l'article 8 initialement adopté 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.

§ 2. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il peut adresser à l'autorité fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

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

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

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

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

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

Un membre fait valoir que cet amendement reprend dans ses grandes lignes l'article 8 adopté initialement par la Commission.

V. — TWEDE LEZING (Artikel 72 van het Reglement)

De geamendeerde tekst werd tijdens de vergadering van 10 februari 1994 in tweede lezing aan de Commissie voorgelegd.

*
* *

De heer Detremmerie c.s. dient een amendement n° 100 (Stuk n° 1112/12-92/93) in dat ertoe strekt het aanvankelijk aangenomen artikel 8 te vervangen door de volgende bepaling :

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

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

§ 2. Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Terzelfder tijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen.

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

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

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

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

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

Een lid merkt op dat dit amendement in grote trekken het aanvankelijk door de Commissie aangenomen artikel 8 overneemt.

Il avait marqué son opposition par rapport au fait que la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs soit réglé par voie d'arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres et non par la loi.

Un autre intervenant relève qu'au § 2 de l'article, il est fait état des *difficultés* que rencontre le demandeur pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif.

Le terme « difficulté » est-il assez précis d'un point de vue juridique pour rencontrer la préoccupation énoncée ? Vise-t-on ici le cas d'un refus ?

Le Ministre observe qu'un refus constitue en fait, de la part de l'autorité administrative, une décision contre laquelle un recours peut être exercé. On vise ici des problèmes avec l'autorité concernée, sans que cela n'aille nécessairement jusqu'au refus.

L'article 8, dans sa version actuelle, ne prévoit pas que l'autorité administrative fédérale est obligée de prendre une nouvelle décision concernant la demande de consultation ou de correction au sujet de laquelle l'avis de la Commission a été demandé. Il va de soi que cet avis n'a de sens que si l'autorité est obligée de reconsidérer sa décision initiale. D'ailleurs, il convient de souligner que la demande d'avis est obligatoire lorsqu'une reconsidération est demandée.

Pour éviter toute discussion sur le point de départ du délai, dans lequel un recours devant le Conseil d'Etat peut être introduit et sur la question de savoir à quelle décision ce recours a trait — la décision initiale ou celle rejetant la demande de reconsidération — il a été explicitement stipulé que la dernière décision fait l'objet du recours. Autrement dit, à l'instar du recours administratif organisé, la décision prise après reconsidération remplace la première décision, même si elle est tacite.

Afin d'éviter toute discussion sur les délais de la procédure de recours, il est précisé dans quel délai la commission doit communiquer son avis et quelle est la conséquence de son inaction. En outre, il est stipulé que le demandeur doit adresser sa demande de reconsidération et sa demande d'avis au même moment, respectivement à l'autorité administrative fédérale concernée et à la Commission. De cette manière, l'autorité administrative fédérale peut savoir quand elle doit communiquer au plus tard sa décision sur la demande de reconsidération, même si la Commission ne rend pas son avis dans les délais prescrits.

Il va de soi que l'obligation de faire accompagner le recours devant le Conseil d'Etat par l'avis de la Commission ne vaut que dans le cas où l'avis a été communiqué dans les délais impartis.

Le même membre indique que le demandeur peut adresser à l'autorité administrative fédérale concer-

Hij was gekant tegen het feit dat de samenstelling en de werking van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten niet bij wet, maar bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit geregeld wordt.

Een andere spreker wijst erop dat in § 2 van het artikel gewag maakt van *moeilijkheden* die de verzoeker kan ondervinden om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te krijgen.

Is het woord « moeilijkheden » uit een rechtskundig oogpunt wel accuraat genoeg om aan te geven welke problemen men opgelost wenst te zien ? Wordt hier op eventuele weigeringen gedoeld ?

De minister antwoordt dat een weigering in feite neerkomt op een beslissing van de federale administratieve overheid, waartegen beroep kan worden ingesteld. Het kan in voorkomend geval gaan om problemen met de betrokken overheid, maar het betekent nog niet dat het een weigering zonder meer betreft.

Artikel 8, zoals het nu luidt, bepaalt niet dat de federale administratieve overheid een nieuwe beslissing moet nemen met betrekking tot het verzoek tot raadpleging of verbetering waarover het advies van de Commissie werd gevraagd. Dit advies heeft uiteraard maar zin als de overheid verplicht wordt tot heroverweging van haar oorspronkelijke beslissing. Het verzoek om advies is trouwens verplicht wanneer een heroverweging wordt gevraagd.

Om elke betwisting te vermijden over de ingangsdatum van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State en over de vraag op welke beslissing dat beroep betrekking heeft — de oorspronkelijke weigering of de beslissing waarbij het verzoek tot heroverweging wordt afgewezen — wordt uitdrukkelijk bepaald dat beroep kan worden ingesteld tegen deze laatste beslissing. De beslissing na heroverweging komt met andere woorden, zoals bij een georganiseerd administratief beroep, in de plaats van de eerste beslissing, zelfs wanneer deze stilzwijgend is.

Om de beroepsprocedure sluitend te maken wat de termijn betreft, wordt gepreciseerd binnen welke termijn de Commissie kennis moet geven van haar advies en wat het gevolg is van haar stilzitten. Bovendien wordt bepaald dat de verzoeker zijn verzoek tot heroverweging en zijn verzoek om advies op terzelfder tijd richt tot, respectievelijk, de betrokken federale administratieve overheid en de Commissie. Zo weet de federale administratieve overheid wanneer zij uiterlijk kennis moet geven van haar beslissing ten aanzien van het verzoek tot heroverweging, zelfs wanneer de Commissie niet binnen de voorgeschreven termijn advies uitbrengt.

De verplichting om het advies van de Commissie bij het beroep bij de Raad van State te voegen geldt slechts ingeval binnen de voorgeschreven termijn kennis werd gegeven van dat advies.

Hetzelfde lid wijst erop dat de verzoeker de betrokken federale administratieve overheid ook kan vra-

née une demande de reconsidération. Celle-ci est-elle liée par cette demande ?

Le Ministre précise que cette autorité est censée prendre en considération l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs. Celui-ci ne s'adresse donc pas uniquement au demandeur et au Conseil d'Etat.

L'autorité administrative est donc amenée à reconsidérer sa décision initiale, à la lumière de l'avis de la Commission d'accès, quitte à la maintenir, le cas échéant.

En tout état de cause, il faut que la Commission ait émis un avis par rapport à une décision de l'autorité administrative, si l'on veut obtenir qu'elle reconsidère celle-ci. Cela signifie que le demandeur *doit* demander à la Commission d'émettre un avis, s'il veut déposer une demande de reconsidération. Cette reconsidération ne s'opère qu'après réception de l'avis.

Un autre intervenant fait observer que cet amendement en discussion rejoint quelque peu la philosophie de l'amendement n° 57 de *M. De Vlieghe* (Doc. n° 1112/4), qui voulait instaurer un « tampon » possible avant le recours au Conseil d'Etat. La Commission d'accès jouait ainsi un rôle de réconciliateur entre les parties.

Un autre orateur fait remarquer que l'obligation de faire accompagner le recours devant le Conseil d'Etat par l'avis de la Commission ne vaut finalement que dans le cas où cet avis a été communiqué dans les délais impartis.

Ne serait-il pas indiqué de reprendre textuellement cette disposition dans l'amendement proposé ? Ne risque-t-on pas de voir des avis rendus hors délais retenus ?

Le ministre répond que le Conseil d'Etat ne prendra pas en considération un avis communiqué hors délais. C'est là une jurisprudence constante. Il est donc inutile de reprendre cette évidence dans le texte de la loi.

*
* *

A propos de l'article 11 (ancien article 10), *un membre* fait observer que son troisième alinéa stipule que « 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 ».

Il lui semble cependant que parmi les motifs d'exception repris à l'article 6, deux doivent cependant toujours rester d'application : la demande manifestement abusive ou formulée de façon manifestement trop vague. Faute de quoi, on ne saurait refuser une telle demande et il faudrait donc accepter d'effectuer des recherches, qui risquent de s'avérer longues et onéreuses.

gen de la zaak opnieuw in overweging te nemen. Is dat verzoek bindend voor die overheid ?

De minister verduidelijkt dat die overheid geacht wordt rekening te houden met het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Dat advies is bijgevolg niet enkel bedoeld voor de verzoeker en voor de Raad van State.

De administratieve overheid moet haar eerste beslissing opnieuw overwegen en daarbij rekening houden met het advies van de Commissie. Ze kan in voorkomend geval ook bij haar beslissing blijven.

Indien men wil dat de administratieve overheid haar beslissing opnieuw in overweging neemt, moet de Commissie over die beslissing in elk geval advies hebben uitgebracht. Dat betekent dat de verzoeker de Commissie om advies *moet* verzoeken indien hij wenst dat de beslissing wordt heroverwogen. Dat zal namelijk pas gebeuren na ontvangst van het advies.

Een andere spreker merkt op dat het amendement dat ter bespreking voorligt enigszins aansluit bij de strekking van amendement n° 57 van *de heer De Vlieghe* (Stuk n° 1112/4), dat een soort « buffer » wilde inbouwen alvorens bij de Raad van State beroep wordt ingesteld. De Commissie voor de toegang zou hier een verzoening tussen de partijen moeten bewerkstelligen.

Een laatste spreker merkt op dat de verplichting om bij de Raad van State in beroep te gaan, en dat beroep vergezeld te doen gaan van het advies van de Commissie, alleen geldt ingeval binnen de voorgeschreven termijn kennis werd gegeven van dat advies.

Verdiert het niet de voorkeur deze tekst in het voorgestelde amendement letterlijk over te nemen ? Loopt men niet het risico dat adviezen die niet binnen de voorgeschreven termijn ter kennis werden gebracht, toch worden aanvaard ?

De minister antwoordt dat de Raad van State geen rekening zal houden met een advies dat niet binnen de voorgeschreven termijn werd uitgebracht en wel overeenkomstig een vaste rechtspraak. Bijgevolg is het overbodig die vanzelfsprekendheid in de wet op te nemen.

*
* *

Een lid stipt aan dat artikel 11 (vroeger artikel 10), derde lid, bepaalt dat « de in artikel 6 bedoelde uitzonderingsgronden ophouden van toepassing te zijn na het verstrijken van de termijn welke voor de geheimhouding van het betrokken archief is bepaald ».

Maar onder de in artikel 6 bedoelde uitzonderingsgronden behoren er volgens hem te allen tijde twee behouden te blijven, te weten het kennelijk onredelijke verzoek alsmede het te vaag geformuleerde verzoek. Anders kan een dergelijk verzoek niet worden afgewezen en moet men zich schikken in het feit dat — eventueel tijdrovend en duur — spoorwerk dient te worden verricht.

Dans l'article 11, ne faut-il donc pas intégrer ces éléments, en maintenant dans le dispositif les motifs d'exception prévus aux 3° et 4° de l'article 6, § 2 ?

Le ministre rappelle que la loi détermine le moment où les archives relèvent du domaine public. A ce moment, il ne peut plus être question d'invoquer des motifs d'exception, quels qu'ils soient.

Le ministre renvoie également, à ce sujet, au commentaire fait à propos de l'article 10, dans le cadre de l'Exposé des motifs (Doc. n° 1112/1, p. 22) :

« 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. »

Concrètement, cela signifie que la loi sur la publicité de l'administration ne s'applique pas et qu'il faut s'en référer aux réglementations des Archives du Royaume. Cela n'est donc plus un problème d'administration mais bien d'archives publiques.

*
* *

L'amendement n° 100 est adopté par 11 voix et quatre abstentions.

L'ensemble du projet, tel qu'il a été modifié, est adopté par le même vote.

Les propositions jointes deviennent par conséquent sans objet.

*
* *

Le présent rapport est adopté à l'unanimité.

Le Rapporteur,

L. PEETERS

Le Président,

E. VANKEIRSBILCK

Moeten die aspecten bijgevolg niet in artikel 11 worden opgenomen, via het behoud in het beschikende gedeelte van de in artikel 6, § 2, 3° en 4°, bedoelde uitzonderingsgronden ?

De minister brengt in herinnering dat de wet voorschrijft op welk tijdstip het archief tot het openbaar domein behoort. Op dat tijdstip mogen wat voor uitzonderingsgronden ook niet meer worden ingeroepen.

In dat verband verwijst de minister ook naar de commentaar bij artikel 10 in de memorie van toelichting (Stuk n° 1112/1, blz. 22) :

« 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 Archieven berusten, zal dus blijven gebeuren volgens de specifieke regels die aldaar gelden. »

Concreet betekent zulks dat de wet betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing is en de regels van het Algemeen Rijksarchief van kracht zijn. Het is derhalve niet langer een administratief knelpunt; het wordt een aangelegenheid van het overheidsarchief.

*
* *

Amendement n° 100 wordt aangenomen met 11 stemmen en 4 onthoudingen.

Het gehele aldus gewijzigde ontwerp wordt met dezelfde stemming aangenomen.

De toegevoegde wetsvoorstellen komen dientengevolge te vervallen.

*
* *

Dit verslag wordt eenparig goedgekeurd.

De Rapporteur,

L. PEETERS

De Voorzitter,

E. VANKEIRSBILCK