

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

10 JUILLET 1986

PROPOSITION DE LOI

portant des mesures
propres à assurer
la publicité de l'administration

(Déposée par M. Anciaux)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a déjà été déposée au cours des sessions 1980-1981 (Doc. n° 743/1) et 1981-1982 (Doc. n° 109/1).

Quelques modifications y ont été apportées, afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 31 octobre 1984 (Doc. n° 109/2, 1981-1982).

C'est ainsi que la présente proposition de loi ne concerne ni les Communautés, ni les Régions, ni les administrations qui relèvent de ces pouvoirs. Pour ces différentes entités, le respect des droits dont il est question dans la présente proposition de loi devra être assuré par la voie décrétole.

Dans notre pays comme dans beaucoup d'autres démocraties occidentales, les administrations publiques obéissent à la règle générale de discrétion plutôt qu'à celle de la publicité. Dans plusieurs pays, et progressivement chez nous également, on se rend compte que cette habitude du secret, cette discrétion n'est guère de mise dans une démocratie où la transparence doit constituer une garantie de confiance pour les citoyens et doit assurer la qualité de leur participation au processus politique.

Il est remarquable que la discrétion traditionnelle de l'administration ne se fonde pas sur des dispositions légales d'ordre général. Si l'article 458 du Code pénal punit la divulgation des secrets, il ne précise toutefois pas ce que sont les secrets, par exemple dans les services publics. D'autre part, l'article 9 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut du personnel de l'Etat interdit aux fonctionnaires de révéler des faits dont ils auraient connaissance en raison de leur fonction et qui sont secrets de par leur nature ou en vertu de prescriptions de supérieurs hiérarchiques. Toutefois, cette obligation réglementaire n'apporte

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

10 JULI 1986

WETSVOORSTEL

houdende maatregelen
betreffende de openbaarheid
van bestuur

(Ingediend door de heer Anciaux)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel werd reeds ingediend tijdens de zittingen 1980-1981 (Stuk n° 743/1) en 1981-1982 (Stuk n° 109/1).

Het heeft thans enige wijziging ondergaan, vermits we rekening hebben gehouden met de opmerkingen van de Raad van State, die een advies heeft gegeven op 31 oktober 1984 (Stuk n° 109/2, 1981-1982).

Het onderhavig wetsvoorstel vindt dan ook geen toepassing op de Gemeenschappen en Gewesten en op de besturen die onder deze instanties ressorteren. Op deze onderscheiden gebieden dient het decreet belast te worden met de zorg voor het waarborgen van de rechten waarover sprake is in dit wetsvoorstel.

In ons land zoals in nog vele Westerse democratieën, is de beslotenheid van de openbare besturen, eerder dan de openheid ervan, de algemene regel. In meerdere landen en geleidelijk ook bij ons, wordt ingezien dat deze gewoonten van geheimhouding, beslotenheid en zogenaamde vertrouwelijkheid niet passen in een democratie waar de algemene doorzichtigheid een garantie moet inhouden voor het vertrouwen van de burgers en voor de kwaliteit van hun deelname in het politiek proces.

Het is merkwaardig dat de traditie van beslotenheid van bestuur niet steunt op algemene wettelijke voorschriften. Wel is er artikel 458 van het Strafwetboek dat het bekendmaken van geheimen strafbaar stelt. Dit artikel bepaalt evenwel niet wat geheimen zijn, bv. in de openbare diensten. Anderzijds verbiedt artikel 9 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, aan de ambtenaren feiten bekend te maken die zij zouden kennen ter oorzaak van hun ambt en die uiteraard of krachtens voorschriften van hiërarchische meerderen, geheim zijn. Doch ook deze réglementaire

pas de clarté en ce qui concerne la définition du secret ou de la publicité.

En revanche, il existe certaines règles spécifiques relatives à la publicité, par exemple, des débats dans les Chambres législatives et les conseils communaux. Parallèlement, la législation comporte dans divers secteurs quelques dispositions précises en matière de publicité, par exemple dans les enquêtes de *commodo et incommodo*, dans le domaine de l'aménagement du territoire, des plans de lotissement et des remembrements. Il est frappant de constater que ces dispositions coïncident le plus souvent avec la protection des intérêts et des droits en matière de biens immobiliers.

Le devoir de discrétion n'est donc pas basé sur une disposition légale d'ordre général, mais résulte d'une tradition dans les services publics, où la discrétion fait partie de la déontologie du fonctionnaire. Ce principe pouvait être considéré comme logique à une époque où le pouvoir était exercé sur le peuple plutôt qu'au nom du peuple, ce qui n'est évidemment pas le cas dans notre démocratie où le pouvoir public ne trouve sa véritable légitimation que dans le peuple. C'est la raison pour laquelle les citoyens ont un droit politique de savoir ce que font les administrations publiques. Ce droit doit être concrétisé et son exercice doit être réglé et garanti.

Dans plusieurs pays d'Europe occidentale ainsi qu'aux Etats-Unis d'Amérique, la publicité de l'administration est réglée par une législation qui est soit ancienne, soit récente. Il est évident que ces réglementations ne peuvent pas être reprises sans plus. Par ailleurs, beaucoup de leçons peuvent être tirées des expériences faites dans ces pays ainsi que des critiques positives ou négatives émises sur les dispositions qui y sont en vigueur.

La conclusion peut être tirée de ces expériences que les objections habituelles contre l'organisation de cette publicité sont sans valeur en l'occurrence. La publicité n'est pas un facteur de perturbation, qui entrave ou fausse le fonctionnement des services publics mais un moyen normal de contrôle démocratique.

Le principe de la publicité de l'administration dans notre pays trouve une autre justification importante dans l'opposition à la politisation de la fonction publique. Cette politisation représente bien plus que l'octroi d'avantages dans l'administration aux amis politiques et, donc, que la création d'une administration partisane. Elle crée entre les citoyens des inégalités dans l'administration du droit, qui dans le meilleur des cas se limitent à des discriminations telles que l'accélération ou le ralentissement de l'examen des dossiers.

Ce qui est plus grave, c'est que la politisation de l'administration aboutit à la création de circuits parallèles d'information, ce qui correspond à une sélectivité dans la discrétion ou la publicité, qui est répréhensible au regard de la déontologie de l'administration.

Une des caractéristiques les plus importantes de la publicité de l'administration, c'est la protection qu'elle accorde aux justiciables. La création d'une juridiction administrative générale, à savoir le Conseil d'Etat, et le développement de la jurisprudence de celui-ci représentent un progrès considérable dans le domaine de la protection de l'individu contre l'arbitraire administratif. Le principe de la publicité est un autre pas en avant dans la même direction parce qu'elle permet de mieux comprendre les faits de sorte que les intéressés, avant d'intenter une action, ont une meilleure compréhension des motifs pour lesquels et des circonstances dans lesquelles a été prise la décision qui les concerne.

verplichting schept geen duidelijkheid over de afgrenzing van geheimhouding of openbaarheid.

Daarentegen zijn er wel enkele specifieke regels met betrekking tot de openbaarheid, bijvoorbeeld van debatten in de Wetgevende Kamers en in de gemeenteraad. Daarnaast zijn er op diverse terreinen in de wetgeving enkele nauwkeurig bepaalde openbaarheidsvoorschriften aangegeven. Men denke aan onderzoeken « de *commodo et incommodo* » inzake ruimtelijke ordening, verkavelingsplannen, ruilverkavelingen. Opvallend is dat deze meestal samenhangen met de bescherming van belangen en rechten op onroerende goederen.

De overheersende geheimhouding is dus niet gesteund op een algemeen wettelijk voorschrift, maar komt voort uit een overgeërfde traditie in de openbare besturen, waarin geheimhouding een onderdeel is van de deontologie van de ambtenaar. Deze stelregel kon logisch genoemd worden in een tijdperk toen de staatsmacht eerder over het volk dan namens het volk werd uitgeoefend. Dat geldt vanzelfsprekend niet meer voor onze democratie, waarin het openbaar gezag zijn echte legitimatie alleen haalt uit het volk. Daarom hebben de burgers een politiek recht op kennis van wat door de openbare besturen wordt verricht. Dit recht moet geconcretiseerd worden en de uitoefening daarvan moet geregeld en gegarandeerd worden.

In verschillende landen van West-Europa, alsmede in de Verenigde Staten van Amerika, is deze openbaarheid van bestuur reeds geregeld door een oudere of recente wetgeving. Vanzelfsprekend kan geen van deze regelingen zonder meer worden overgenomen. Overigens kan veel geleerd worden van de ervaringen van deze landen en de positieve of negatieve kritieken op de daar bestaande voorzieningen.

Uit deze ervaringen kan worden afgeleid dat de gewone bezwaren tegen het organiseren van deze openbaarheid geen hout snijden. Openbaarheid is geen storende factor die de werking van openbare diensten belet of in de war stuurt, maar een normaal democratisch controlemiddel.

Er is een belangrijke bijkomende reden voor het principiële stellen van de openbaarheid in ons land: het tegengaan van de politisering van het openbaar ambt. Deze politisering houdt immers meer in dan het bevoordelen van gelijkgezinden in de administratie en het daardoor scheppen van partijhorige ambtenaren. Zij schept ook ongelijkheden in de rechtsbedeling aan de burgers; in het beste geval is dat beperkt tot het discriminerend sneller of trager behandelen van dossiers.

Erger is dat de heersende politisering leidt tot het scheppen van parallelle informatiecircuit die neerkomen op selectieve geheimhouding en selectieve openbaarheid, die verwerpelijk zijn voor de normale ambtelijke deontologie.

Eén van de belangrijkste aspecten van de openbaarheid van het bestuur is de bescherming van de rechtsonderhorige als dusdanig. Weliswaar is, door het instellen van een veralgemeende administratieve jurisdictie m.n. de Raad van State, en de ontwikkeling van de rechtspraak terzake, belangrijke vooruitgang gemaakt in de bescherming van het individu tegen bestuurlijke willekeur. De instelling van de principiële openbaarheid is daarin een verdere stap, omdat beter inzicht kan worden gegeven in de feitelijke gang van zaken zodat, vóór het instellen van een geding, een betere afweging door de betrokkenen mogelijk is van gronden en omstandigheden waarin de beslissing, die hen betreft, is tot stand gekomen.

Une réglementation qui a pour objet d'instaurer effectivement la publicité de l'administration doit essentiellement comporter la liberté d'accès aux documents de l'administration et établir le droit de les consulter. C'est la raison pour laquelle il ne suffit pas d'imposer en termes généraux dans le chef de l'administration un devoir d'information, ce qui aboutirait trop facilement à une information sélective ou orientée ou encore permettrait d'influencer l'opinion publique.

Les expériences faites à l'étranger nous apprennent que le succès de la publicité dépend de la définition des exceptions prévues à celles-ci. Les exceptions sont inévitables en raison de certaines règles fondamentales de fonctionnement de notre régime, pour la sûreté de l'Etat ou en vue de la protection de la vie privée. Dans d'autres cas, il convient de placer l'intérêt démocratique de la publicité en regard des autres intérêts, en prenant cependant toutes les précautions requises.

Il convient de régler l'organisation pratique de la publicité de l'administration, de manière qu'il n'en résulte aucune entrave sous forme de retards ou de frais exagérés. D'autre part, l'accès aux documents doit être rendu effectivement possible en permettant de comprendre l'organisation de l'administration et de prendre connaissance des pièces.

Il est évident que les règles administratives requises doivent être prévues pour adapter, si nécessaire, l'organisation de l'administration aux exigences de la publicité.

Les sanctions dont sont passibles les pouvoirs publics pour leurs décisions en matière d'application de ces règles revêtent également une grande importance. Les sanctions politiques seront prises par les organes adéquats et auront incontestablement des effets importants.

D'autre part, un contrôle juridictionnel sera nécessaire. Il est possible de créer un collège juridictionnel particulier ou de prévoir la possibilité d'interjeter appel devant le Conseil d'Etat. La présente proposition opte pour cette dernière solution.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article pose le principe selon lequel tout habitant a le droit de recueillir des informations, de recevoir ou de communiquer des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, ainsi que de consulter les textes établis par les pouvoirs publics, et ce, au sens le plus large possible.

Il précise en outre ce qu'il faut entendre par « documents » et par « pouvoirs publics ».

L'intérêt personnel n'étant pas requis, la proposition de loi tend à permettre un accès aussi général que possible aux documents administratifs, à l'exception des documents qui sont soustraits à la publicité en vertu de l'article 3.

Il est essentiel d'interpréter la notion de « pouvoirs publics » d'une manière très large, de sorte qu'elle couvre le secteur entier des soins systématiques réels et de l'aide. Cette notion englobe également les personnes de droit privé qui exercent une fonction administrative, y compris les collaborateurs des cabinets qui effectuent des tâches administratives.

Een regeling die de openbaarheid van het bestuur waar wil maken, moet in essentie gericht zijn op de openstelling van de documenten van het bestuur en het recht vestigen om deze documenten in te zien. Daarom is het onvoldoende in algemene termen een informatieplicht in te stellen in hoofde van het bestuur, wat te gemakkelijk leidt tot selectieve of gekleurde informatie, zo niet tot beïnvloeding van de openbare mening.

Buitenlandse ervaringen leren tevens dat effectieve openbaarheid staat of valt met de omschrijving van de uitzonderingen daarop. Uitzonderingen zijn onvermijdelijk omwille van bepaalde fundamentele spelregels van ons staatsbestel, omwille van de veiligheid van de Staat en omwille van de bescherming van de private levenssfeer. In andere gevallen moet het democratisch belang van de openbaarheid afgewogen worden tegen andere belangen, waarbij de nodige zorgvuldigheid aan de dag moet worden gelegd.

De praktische organisatie van de openbaarheid moet derwijze geregeld worden dat geen belemmeringen door tijdsvertraging of overdreven kosten ontstaan. Anderzijds dient de werkelijke toegang tot documenten mogelijk gemaakt door een inzicht te geven in de organisatie van het bestuur en een mogelijkheid tot overzicht van de stukken.

Vanzelfsprekend dienen ook de noodzakelijke administratieve regels ontworpen om, waar nodig, de bestuursorganisatie aan te passen aan de vereisten van de openbaarheid.

Niet het minst belangrijk is de sanctionering van de overheid voor haar beslissingen in verband met de toepassing van deze regels. De politieke sanctionering ervan gebeurt door de geëigende organen en zal ongetwijfeld belangrijke effecten sorteren.

Daarnaast is evenwel een jurisdictionele controle noodzakelijk. Men kan hiervoor een eigen jurisdictioneel college oprichten of een mogelijkheid tot beroep bij de Raad van State openstellen. In dit voorstel is gekozen voor deze laatste oplossing.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel vestigt het principiële recht om inlichtingen in te winnen en denkbeelden door te geven of te ontvangen zonder inmenging van overheidswege, evenals inzage te nemen van wat door de overheidsorganen ontworpen wordt en dit in zo ruim mogelijke zin. Dit recht bestaat voor elke inwoner.

Het artikel bevat bovendien een definitie van wat onder documenten en overheidsorganen wordt beschouwd.

Aangezien er geen belang wordt vereist wil het wetsvoorstel, met uitzondering van de documenten die krachtens artikel 3 aan de openbaarheid zijn onttrokken, een zo ruim mogelijke toegang tot de bestuursdocumenten mogelijk maken.

Het is van het grootste belang het begrip « overheidsorganen » zeer breed te interpreteren zodat de ganse sector van de reële systematische verzorging en ondersteuning er onder valt. Hierbij zijn eveneens betrokken de personen van privaatrecht die een bestuursfunctie uitoefenen, met inbegrip van kabinetsmedewerkers die bestuurszaken waarnemen.

Les organismes parastataux visés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public tombent également sous l'application de cet article.

Art. 2

Dans de nombreux cas, les pouvoirs publics ont recours, pour la préparation de leur politique, à des avis émanant soit d'organes consultatifs permanents, soit de commissions consultatives, composées ad hoc. Il faudra, indépendamment du droit ordinaire de consultation de tels avis, veiller à la publicité de ces derniers par le biais d'une annonce faisant état de leur existence et indiquant le mode de publicité.

Art. 3

Les exceptions à la publicité doivent être fixées d'une manière aussi précise que possible afin que la publicité de principe ne soit pas affaiblie par un recours par trop fréquent aux exceptions. Il y a lieu de noter encore que l'exception peut également porter sur des parties de documents, de sorte que les documents entiers ne soient pas soustraits à la publicité en raison de parties pour lesquelles le secret est justifié.

Parmi les exceptions, il y a lieu de distinguer deux catégories :

- 1) celles qui sont évidentes, étant donné qu'elles sont requises par les règles fondamentales de notre droit;
- 2) celles qui ne sont justifiées qu'après appréciation des intérêts en cause, notamment lorsque l'intérêt de la publicité en tant que valeur démocratique doit céder le pas devant d'autres valeurs importantes.

Il est inévitable que, dans certains cas, l'interprétation des exceptions n'est pas toujours chose aussi simple étant donné qu'il n'est pas possible de prévoir pour tous les cas une législation spécifique de portée générale.

Il n'en est pas moins évident que l'application de règlements plus élaborés émanant des services intéressés peut à tout moment être comparée avec les prescriptions légales.

Art. 4

La règle d'exception sur la vie privée ne peut être opposée à une personne pour autant qu'il s'agisse de documents qui la concernent personnellement. Cette disposition ouvre la possibilité pour le citoyen de mieux comprendre sa situation et d'accroître sa protection juridique. En raison de la nature délicate de certaines données médicales, il est prévu que la communication de ces données se fasse par le truchement d'un médecin choisi par le citoyen concerné.

Art. 5

Il convient que la règle de la publicité et les exceptions à cette dernière soient applicables notamment aux documents contenus dans les archives ou à certains documents transmis aux archives du Royaume. A noter également que la loi sur les archives devrait être adaptée et précisée en

De parastatale instellingen, bepaald in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op de instellingen van openbaar nut, vallen ook binnen het toepassingsveld van dit artikel.

Art. 2

In talrijke gevallen doet de overheid voor haar beleidsvoorbereiding beroep op adviezen, het weze van vast ingestelde adviesorganen, het weze van ad hoc samengestelde adviescommissies. Buiten het gewone recht op inzage van dergelijke adviezen, dient gezorgd voor de publiciteit ervan door een aankondiging van het bestaan van adviezen, waarin tevens de wijze van openbaarmaking wordt medegedeeld.

Art. 3

De uitzonderingen op de openbaarheid dienen zo nauwkeurig mogelijk vastgelegd opdat, door het uitgebreid hanteren van uitzonderingen, de principiële openbaarheid niet zou worden uitgehold. Tevens moet worden aangestipt dat de uitzondering ook delen van documenten kan betreffen, zodat niet gehele documenten aan de openbaarheid onttrokken worden omwille van onderdelen waarvan de geheimhouding wel verantwoord is.

Onder de uitzonderingen dienen twee categorieën te worden onderscheiden :

- 1) die welke vanzelfsprekend zijn omdat fundamentele regels van ons rechtsbestel dit vereisen;
- 2) die welke slechts verantwoord zijn na een afweging van belangen, met name wanneer het belang van de openbaarheid als democratische waarde moet wijken voor andere belangrijke waarden.

Onvermijdelijk blijft het interpreteren van de uitzonderingen in sommige gevallen een niet zo eenvoudige aangelegenheid, omdat niet in alle gevallen specifiek kan voorzien worden in een wetgeving met algemene draagwijdte.

Wel is het duidelijk dat de toepassing van verder uitgewerkte reglementen van de betrokken diensten op elk ogenblik zal kunnen getoetst worden aan de wettelijke voorschriften.

Art. 4

De uitzonderingsregel op de privacy kan niet tegengesteld worden aan een persoon voor zover het documenten betreft die hem persoonlijk aangaan. Deze voorziening schept de mogelijkheid voor de burger een beter inzicht te krijgen in zijn situatie en zijn rechtsbescherming te verhogen. Omwille van de delicate aard van sommige medische gegevens wordt bepaald dat de mededeling daarvan geschiedt via een door de betrokken burger gekozen arts.

Art. 5

De openbaarheidsregel en de uitzonderingen erop, moeten mede toepasselijk zijn op documenten in de archieven en op documenten die aan het Rijksarchief overgemaakt zijn. Tevens zij aangestipt dat de archiefwet aanpassing en precisering behoeft ten aanzien van de open-

ce qui concerne le délai d'ouverture de certains documents demeurant confidentiels en vertu de la présente loi sur la publicité. Vu la nature technique de cette matière, la présente proposition de loi ne prévoit pas de dispositions plus précises en cette matière.

Art. 6

La consultation des documents doit être aussi simple que possible pour celui qui en formule la demande. C'est pourquoi il est prévu que la consultation se fera sur place ou par communication d'une copie sur demande.

La décision d'application d'une règle d'exception doit être faite par écrit et assortie d'une motivation claire et nette. Des délais obligatoires sont prévus afin d'éviter que le droit de consultation ne soit vidé de son contenu réel par certains retards. L'absence de décisions vaut refus.

Art. 7

La réalisation du droit de consultation des citoyens postule que le service concerné soit tenu de divulger son organisation interne et de publier un registre de ses documents ainsi que de préciser où et quand peut avoir lieu la consultation sur place.

Art. 8

La faculté de recours auprès d'une juridiction administrative est nécessaire si l'on veut que les décisions des pouvoirs publics en matière de publicité de la gestion soient sanctionnées de manière effective.

La présente proposition de loi a opté pour une possibilité de recours devant le Conseil d'Etat. Par ailleurs, une autre solution, notamment l'institution d'une juridiction *ad hoc*, pourrait être défendue avec les mêmes arguments.

Si le recours devant le Conseil d'Etat est retenu, il convient de prévoir une possibilité de recours distincte afin d'élargir la portée de l'éventuel recours à toutes les décisions en matière de publicité de tous les pouvoirs publics visés par la présente loi.

Par ailleurs, outre les motifs classiques d'annulation auprès de la section d'administration, il convient de signaler également les cas de non-motivation d'une décision et de non-respect de principes communément admis en matière de gestion convenable. Cette manière d'agir confère notamment des bases solides à des développements jurisprudentiels valables de la juridiction administrative.

Afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat, nous avons inséré dans la présente proposition de loi une disposition autonome qui prévoit que l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 12 janvier 1973 est applicable aux contestations relatives à l'application de la loi proposée.

Art. 9

Il convient de fixer un délai raisonnable dans lequel le Conseil d'Etat sera tenu de statuer sur le recours en annulation, à savoir six mois à compter de la réception de la requête. Les structures du Conseil d'Etat ne suffisent pas pour lui permettre de rendre un arrêt dans un délai d'un mois. Un délai de six mois est en outre prévu dans d'autres

stellingstermijn van bepaalde documenten die, krachtens deze wet op de openbaarheid, vertrouwelijk blijven. Gelet op de technische aard van deze zaak, wordt een andere regeling daarvan niet uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

Art. 6

De inzage van documenten dient zo eenvoudig mogelijk te zijn voor de aanvrager. Daarom wordt bepaald dat de inzage geschiedt ter plaatse of door mededeling van een copie op aanvraag.

De beslissing tot toepassing van een uitzonderingsregel moet schriftelijk worden gesteld met duidelijke motivering. Bindende termijnen zijn voorzien om te beletten dat het inzagerecht door vertraging van zijn echte inhoud ontdaan wordt. Ontstentenis van beslissing geldt als weigering.

Art. 7

Om het inzagerecht waar te maken voor de burgers moet de dienst zijn interne organisatie en een register van zijn documenten bekendmaken en aanduiden waar en wanneer de inzage ter plaatse kan geschieden.

Art. 8

De mogelijkheid van beroep bij een administratief rechtscollege is noodzakelijk voor een effectieve sanctionering van de beslissingen van de overheidsorganen inzake de openbaarheid van het bestuur.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Een andere oplossing, nl. de instelling van een rechtscollege *ad hoc*, zou met evenveel argumenten kunnen verdedigd worden.

Als de behandeling door de Raad van State verkozen wordt, moet voorzien worden in een afzonderlijke beroepsmogelijkheid om de reikwijdte van het mogelijk beroep uit te breiden tot alle beslissingen inzake openbaarheid van alle door deze wet bedoelde organen.

Behalve de klassieke vernietigingsgronden bij de afdeling administratie, is het wenselijk in deze gevallen én de niet-motivering van een beslissing én het niet-naleven van algemeen erkende beginselen van behoorlijk bestuur te vermelden. Dit geeft mede steun aan goede jurisprudentiële ontwikkelingen in de administratieve rechtspraak.

En werd, om te voldoen aan het advies van de Raad van State, een autonome bepaling ingelast waarbij het bij artikel 14, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 januari 1973 bepaalde toepasselijk wordt verklaard op de betwistingen betreffende de bepalingen van deze wet.

Art. 9

Er moet een redelijke termijn voor het arrest van de Raad van State bepaald worden, nl. 6 maanden na ontvangst door de Raad van State van het annulatieberoep. Voor een termijn van 1 maand zijn de structuren van de Raad van State niet uitgerust. Bovendien zijn er nog precedents van 6 maanden (bv. inzake gemeenteraadsver-

cas (par exemple en ce qui concerne les élections communales et les C. P. A. S.), même s'il s'agit en l'espèce de recours de pleine juridiction.

Art. 10

La publicité de l'administration, par le biais du droit de contrôle des documents, nécessite sans aucun doute une adaptation et une modification de l'organisation et des habitudes administratives. Il est prévu que le Roi peut proposer des règles générales pour l'ensemble des administrations. Il est évident que les services intéressés sont habilités à promulguer des prescriptions internes propres dans le cadre de la présente loi et de la réglementation générale.

Art. 11

Afin de permettre à tous les intéressés d'avoir le temps nécessaire pour prendre leurs dispositions, il est prévu que la présente loi n'entrera en vigueur qu'à l'expiration d'un délai de neuf mois à compter de sa publication au *Moniteur belge*.

L'attention est attirée sur le fait que cette entrée en vigueur n'est pas subordonnée à l'élaboration des modalités d'exécution visées à l'article 10 mais que le droit de consultation entre alors effectivement en vigueur nonobstant les retards enregistrés par les réglementations et les préparations.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

§ 1^{er}. Tout habitant a le droit de recueillir des informations, de recevoir ou de communiquer des idées ainsi que de consulter les textes établis par les pouvoirs publics.

§ 2. Les textes établis par les pouvoirs publics et visés au paragraphe précédent sont dénommés « documents ».

§ 3. Pour l'application de la présente loi, sont considérés comme documents, toute pièce écrite, tout enregistrement sonore ou filmé, y compris les produits de l'informatique automatisée.

§ 4. Pour l'application de la présente loi, sont considérés comme pouvoirs publics :

- 1) les services publics de l'Etat;
- 2) les services publics des provinces et des communes;
- 3) les personnes de droit privé qui exercent une fonction administrative;
- 4) les collaborateurs des cabinets qui effectuent des tâches administratives.

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux pouvoirs publics visés aux 2^o, 3^o et 4^o, pour autant qu'il s'agisse d'actes établis ou accomplis dans l'exercice et pour le compte de l'autorité centrale de l'Etat.

kiezingen en O.C.M.W.), zij het dan dat het gaat om beroepen bij volle rechtsmacht.

Art. 10

De openbaarheid van het bestuur via het inzage-recht van documenten vergt ongetwijfeld een aanpassing en wijziging in administratieve organisatie en geplogenheden. Er wordt bepaald dat de Koning algemene regelen kan voorstellen voor het geheel van de besturen. Uiteraard kunnen de betrokken diensten eigen interne voorschriften uitvaardigen in het raam van deze wet en de algemene reglementering.

Art. 11

Om aan alle betrokkenen de nodige tijd te geven om voorbereidingen te treffen is bepaald dat deze wet slechts in werking treedt negen maanden na de publicatie ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

De aandacht dient erop gevestigd dat deze inwerking-treding niet afhankelijk is van het treffen van uitvoeringsmodaliteiten als bedoeld in artikel 10, doch dat het recht op inzage dan effectief in werking treedt, ongeacht vertragen in reglementeringen en voorbereidingen.

V. ANCIAUX

WETSVOORSTEL

Artikel 1

§ 1. Iedere inwoner heeft het recht om inlichtingen in te winnen en denkbeelden door te geven of te ontvangen evenals inzage te nemen van wat door de overheidsorganen ontworpen wordt.

§ 2. De in de vorige paragraaf door de overheidsorganen bedoelde ontwerp-teksten worden documenten genoemd.

§ 3. Voor de toepassing van deze wet worden als documenten beschouwd alle schriftelijke stukken en geluids- en beeldopnamen met inbegrip van de producties van de geautomatiseerde informatieverwerking.

§ 4. Voor de toepassing van deze wet worden als overheidsorganen beschouwd :

- 1) de openbare diensten van de Staat;
- 2) de openbare diensten van de provincies en gemeenten;
- 3) de personen van privaatrecht die een bestuursfunctie uitoefenen;
- 4) de kabinetsmedewerkers die bestuurstaken waarnemen.

De wettelijke bepalingen zijn van toepassing op de overheidsorganen, vermeld onder 2^o, 3^o en 4^o, voor zover het akten en handelingen betreft in uitoefening en voor rekening van het centrale staatsgezag.

Art. 2.

Sans préjudice des dispositions légales expresses en matière de publicité des avis, les pouvoirs publics compétents veillent à la publicité des avis qui leur sont transmis par les organes consultatifs constitués à cet effet ou qui sont rédigés à leur demande par des commissions consultatives officieuses.

Les commissions consultatives sont réputées officieuses lorsque la moitié au moins de leurs membres sont des fonctionnaires qui ont normalement pour mission de donner des avis aux pouvoirs publics concernés dans les matières qui les intéressent.

Les avis sont rendus publics :

- a) soit en les reprenant dans une édition de large diffusion;
- b) soit en les rendant accessibles dans un tiré à part.

Les avis doivent en tout cas être déposés un mois après leur réception afin que les intéressés puissent en prendre connaissance et copie doit être fournie à toute demande.

Dans le mois de la réception d'un avis, le pouvoir public concerné en donne communication par un avis inséré au *Moniteur belge* en mentionnant le mode de publicité.

Art. 3

§ 1. Il est refusé aux intéressés de prendre connaissance de documents des pouvoirs publics ou d'une partie de ceux-ci lorsqu'il s'agit de documents ou de parties de documents :

- a) dont la communication compromettrait les liens d'unité entre le chef de l'Etat et les organes politiquement responsables ou le caractère confidentiel des délibérations au sein du Conseil des Ministres;
- b) dont la communication pourrait nuire à la sûreté de l'Etat;
- c) dont la communication constitue une atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes.

§ 2. Il ne peut être refusé aux intéressés de prendre connaissance de documents des pouvoirs publics ou d'une partie de ceux-ci que dans la mesure où l'intérêt de cette communication ne peut prévaloir sur un des intérêts suivants :

- a) les relations de la Belgique avec d'autres pays ou avec des organisations internationales;
- b) les intérêts économiques et financiers de l'Etat et des organismes de droit public;
- c) la recherche et la poursuite des infractions;
- d) l'inspection, le contrôle ou la surveillance exercée par les pouvoirs publics ou en vertu d'une délégation donnée par ceux-ci;
- e) le maintien du caractère confidentiel d'éléments d'exploitation et de fabrication;
- f) l'avantage ou le désavantage matériel ou financier exceptionnel que les personnes physiques ou morales ou les tiers intéressés par l'affaire pourraient retirer ou subir du simple fait de la communication.

Art. 2

Onverminderd hetgeen door uitdrukkelijke wetsbepalingen is voorzien inzake bekendmaking van adviezen, dragen de bevoegde overheidsorganen zorg voor de openbaarmaking van de adviezen die hun worden overgemaakt door ingestelde adviesorganen of op aanvraag ten hunne behoeve worden opgesteld door niet-ambtelijke adviescommissies.

Adviescommissies worden beschouwd als niet-ambtelijk wanneer ten minste de helft van de leden daarvan geen ambtenaren zijn tot wiens normale taak het behoort het betreffende overheidsorgaan te adviseren voor de desbetreffende aangelegenheid.

Adviezen worden openbaar gemaakt door deze :

- a) ofwel op te nemen in een algemeen verkrijgbare uitgave;
- b) ofwel verkrijgbaar te stellen in een afzonderlijke uitgave.

In ieder geval dient een advies ten laatste één maand na ontvangst ter inzage worden gelegd en dient er copie van verschaft te worden op aanvraag.

Binnen de maand na ontvangst van een advies doet het betrokken overheidsorgaan mededeling van de ontvangst ervan door mededeling in het *Belgisch Staatsblad* met vermelding van de wijze van openbaarmaking.

Art. 3

§ 1. De inzage van documenten van overheidsorganen of gedeelten van deze documenten wordt geweigerd in zoverre het documenten of gedeelten van documenten betreft :

- a) waarvan de mededeling de eenheid van het staatshoofd met de politiek verantwoordelijke organen of het vertrouwelijk karakter van de beraadslaging in de Minister-raad in het gedrang brengt;
- b) waarvan de mededeling de veiligheid van de Staat kan schaden;
- c) waarvan de mededeling inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

§ 2. De inzage van documenten van overheidsorganen of gedeelten van deze documenten kan slechts worden geweigerd in zoverre het belang van de mededeling ervan niet opweegt tegen één van de volgende belangen :

- a) de betrekkingen van België met andere landen of met internationale organisaties;
- b) de economische en financiële belangen van de Staat en van publiekrechtelijke organen;
- c) de opsporing en de vervolging van strafbare feiten;
- d) de inspectie, de controle en het toezicht door of namens overheidsorganen;
- e) het bewaren van het vertrouwelijk karakter van bedrijfs- en fabricagegegevens;
- f) het voorkomen van uitzonderlijke materiële of financiële bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke of rechtspersonen en van derden, die kunnen ontstaan door de loutere mededeling.

Art. 4

Toute personne a le droit de prendre connaissance des documents des pouvoirs publics qui la concernent ou qui concernent l'application de la loi à son cas, sans que le motif de l'atteinte au droit au respect de la vie privée puisse empêcher la communication de ces documents. Des éléments de nature médicale ne lui sont communiqués qu'à l'intervention d'un médecin de son choix.

Art. 5

Les dispositions des articles 1 à 4 de la présente loi sont applicables aux documents classés parmi les archives des pouvoirs publics ou mis en dépôt dans un établissement de droit privé ou déposés aux Archives de l'Etat.

Art. 6

Le droit de prendre connaissance des documents des pouvoirs publics s'exerce au choix du demandeur :

- soit en prenant gratuitement connaissance des documents ou de leurs copies là où ils se trouvent;
- soit par la remise d'une copie en un seul exemplaire contre paiement du coût de reproduction, frais de personnel non compris.

La demande tendant à prendre connaissance d'un document est faite soit sur place et, dans ce cas, elle est consignée dans un registre spécialement tenu à cet effet et contresigné par le demandeur, soit par lettre recommandée à la poste.

Le refus éventuel est signifié par écrit au demandeur en mentionnant la raison dûment motivée du refus, un mois au plus tard après la demande faite sur place ou après réception de la demande par écrit. Lorsqu'à l'expiration du mois après la demande faite sur place ou après la réception de la demande par écrit, il n'a pas été donné suite à celle-ci, le silence du pouvoir public est réputé constituer un refus susceptible de recours.

Art. 7

Les pouvoirs publics mettent à la disposition du public et selon les modalités les plus adéquates :

- a) la description de l'organisation interne de leurs services comportant la désignation des procédures ainsi que des organes et des fonctionnaires compétents;
- b) un registre des documents de leurs services;
- c) l'énumération complète des lieux où les intéressés peuvent prendre connaissance des documents de tout genre ainsi que les dates et les heures fixées à cet effet.

Art. 4

Iedere persoon heeft het recht op inzage van de documenten van de overheidsorganen die hem betreffen of die de toepassing van de wet op hem betreffen, zonder dat de reden van de inbreuk van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer de mededeling daarvan aan hem kan beletten. Gegevens van medische aard worden hem slechts medegedeeld door bemiddeling van een door hem aangeduide arts.

Art. 5

De bepalingen van de artikelen 1 tot 4 van deze wet zijn mede van toepassing op de documenten die opgenomen zijn in de archieven van de overheidsorganen of in bewaring zijn gegeven in een instelling van privaatrecht of die neergelegd zijn in het Rijksarchief.

Art. 6

Het recht op inzage van documenten van overheidsorganen wordt uitgeoefend, naar keuze van de aanvrager :

- ofwel door kosteloze inzage ter plaatse waar deze documenten of de kopieën ervan zich bevinden;
- ofwel door afleveringen van een copie in één enkel exemplaar tegen betaling van de kostprijs van de reproductie, personeelskosten niet inbegrepen.

De aanvraag tot inzage geschiedt ofwel ter plaatse, waarvan aantekening wordt gemaakt in een daartoe speciaal bestemd register, tegengetekend door de aanvrager, ofwel door bij ter post aangetekend schrijven.

De eventuele weigering tot het verlenen van de inzage wordt schriftelijk aan de aanvrager betekend met vermelding van de grond waarop de weigering steunt en met een nauwkeurige motivering, ten laatste één maand na de aanvraag ter plaatse of de ontvangst van de schriftelijke aanvraag. Wanneer bij het verstrijken van één maand na de aanvraag ter plaatse of de ontvangst van de schriftelijke aanvraag geen gevolg daaraan is gegeven, wordt het stilzwijgen van het overheidsorgaan geacht een weigering te zijn, waartegen beroep kan worden ingesteld.

Art. 7

De overheidsorganen stellen op de meest geëigende wijze ter beschikking van het publiek :

- a) de beschrijving van de interne organisatie van hun diensten met aanduiding van de procedures, bevoegde organen en ambtenaren;
- b) een register van de documenten van hun diensten;
- c) de volledige vermelding van de plaatsen waar en de data en uren waarop inzage kan worden verkregen van de documenten van alle aard.

Art. 8

L'article 14, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, est également applicable aux contestations relatives à l'application des dispositions de la présente loi, même lorsque la personne dont la décision est attaquée n'est pas une autorité administrative.

Art. 9

Les arrêts relatifs à ces recours seront rendus, dans tous les cas, dans les six mois de la réception de la requête.

Les règles et les délais de la procédure relative à ces litiges seront fixés de façon à garantir le respect de la présente disposition.

Art. 10

Six mois au plus tard après la publication de la présente loi, le Roi déterminera les règles générales pour l'application des dispositions de celle-ci, valables pour tous les pouvoirs publics visés à l'article 1^{er}, § 4.

Art. 11

La présente loi entre en vigueur neuf mois après sa publication au *Moniteur belge*.

24 juin 1986.

Art. 8

Artikel 14, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 januari 1973 op de gecoördineerde wetten op de Raad van State is mede van toepassing op de betwistingen betreffende de toepassing van de bepalingen van onderhavige wet zelfs indien de persoon, wiens beslissing bestreden wordt, geen administratieve overheid is.

Art. 9

De arresten inzake deze beroepen worden in alle gevallen uitgesproken binnen de zes maanden na de ontvangst van het verzoekschrift.

De regelen en de termijnen van de rechtspleging voor deze gedingen worden derwijze vastgesteld dat deze bepaling wordt gewaarborgd.

Art. 10

Ten laatste zes maanden na de publicatie van deze wet stelt de Koning algemene regelen vast voor de toepassing van de bepalingen van deze wet, geldend voor alle overheidsorganen als bedoeld in artikel 1, § 4.

Art. 11

Deze wet treedt in werking negen maanden na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

24 juni 1986.

V. ANCIAUX
F. BAERT
H. SCHILTZ
A. DE BEUL
J. GABRIELS
J. SAUWENS
N. MAES