

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

15 MARS 1994

Projet de loi relative à la publicité de l'administration

Proposition de loi relative à la publicité des documents administratifs

RAPPORT

FAIT AU NOM
DE LA COMMISSION
DE L'INTERIEUR
PAR M. PINOIE

EXPOSE INTRODUCTIF DU MINISTRE DE L'INTERIEUR

Le ministre de l'Intérieur déclare que le projet vise à transposer dans la loi le nouvel article 24^{ter} de la Constitution (l'article 32 actuel).

Cet article, qui établit le principe de la publicité des documents administratifs, a un effet direct et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Il est donc nécessaire d'en régler l'exécution avant cette date, sans quoi, à

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs : MM. Pede, président, Cannaerts, Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Guillaume, Mme Lieten-Croes, MM. Mouton, Quintelier, Suykerbuyk, Tavernier, Van Aperen, Vancrombruggen, Vandenhaute, Van Hooland, Wierinckx et Pinoie, rapporteur.

2. Membres suppléants : M. Appeltans et Mme Verhoeven.

R. A 16517 et 15756

Voir :

Documents du Sénat :

999-1 (1993-1994) : Projet transmis par la Chambre des représentants.

174-1 (S.E. 1991-1992) : Proposition de loi.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1993-1994

15 MAART 1994

Ontwerp van wet betreffende de openbaarheid van bestuur

Voorstel van wet betreffende de openbaarheid van de administratieve stukken

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER PINOIE

INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

De Minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het ontwerp strekt om het nieuwe artikel 24^{ter} van de grondwet (het huidige artikel 32) in de wet te vertalen.

Dit artikel dat het principe van de openbaarheid van de bestuursdocumenten vestigt heeft directe werking, en treedt in werking op 1 januari 1995. Het is dus nodig de uitvoering van het artikel te regelen

Aan de werkzaamheden van de Commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden : de heren Pede, voorzitter, Cannaerts, Daras, de Donnée, De Loor, Flagothier, Guillaume, mevrouw Lieten-Croes, de heren Mouton, Quintelier, Suykerbuyk, Tavernier, Van Aperen, Vancrombruggen, Vandenhaute, Van Hooland, Wierinckx en Pinoie, rapporteur.

2. Plaatsvervangers : de heer Appeltans en mevrouw Verhoeven.

R. A 16517 en 15756

Zie :

Gedr. St. van de Senaat :

999-1 (1993-1994) : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

174-1 (B.Z. 1991-1992) : Voorstel van wet.

partir du 1^{er} janvier prochain, chacun pourra exiger la consultation de n'importe quel document administratif, le cas échéant devant les tribunaux, en invoquant directement l'article 32 de la Constitution.

Le projet règle la matière pour l'autorité fédérale. Les autres autorités, en particulier les communautés et les régions, devront édicter les règles nécessaires, chacune pour ce qui la concerne, ou éventuellement adapter les décrets existants au nouvel article 32 de la Constitution.

La Chambre des représentants s'est penchée longuement sur la question de savoir ce qu'il y avait lieu de faire pour les provinces et les communes. Certains membres estimaient que la loi devait leur être rendue applicable sans plus et immédiatement. Le Gouvernement est d'un autre avis. Il pense, tant dans le cadre de la loyauté fédérale qu'à la lumière des accords de la Saint-Michel, qu'il convient de consulter d'abord les régions à ce sujet, même si leur avis n'est pas obligatoire.

Toutefois, la consultation n'était pas possible avant de disposer d'un texte. Compte tenu de la longueur des antécédents parlementaires de la publicité de l'administration (voir l'exposé des motifs) comme de la portée des amendements adoptés à la Chambre, il était nécessaire de connaître le résultat des travaux pour pouvoir consulter les entités fédérées en connaissance de cause.

Après réception de leur avis, et ce de préférence avant le 31 décembre 1994, on pourra éventuellement ajouter un article au texte à l'examen pour le rendre applicable également aux provinces et aux communes, ce qui est du reste aussi dans l'intérêt de celles-ci, en vue de garantir la sécurité juridique.

DISCUSSION GENERALE

Un membre déclare qu'il redéposera un certain nombre d'amendements qui ont été rejetés à la Chambre, parce qu'ils lui paraissent valables (voir la discussion des articles).

Pour ce qui est du fond, le membre déclare que l'on ne peut que se réjouir de la volonté d'améliorer la publicité de l'administration qui sous-tend le projet et que les mesures qui ont été prises, comme celle d'obliger les fonctionnaires de signer leur correspondance et de donner le numéro de téléphone auquel ils peuvent être atteints, sont extrêmement utiles en soi.

Il n'empêche que l'on peut se poser une série de questions de principe, par exemple au sujet de l'article 2 selon lequel le Roi détermine l'organisation et les missions du service d'information fédéral et détermine les autorités administratives fédérales tenues d'attribuer à une instance spécialisée la conception et la réalisation de l'information.

vóór die datum, zoniet zal een ieder vanaf 1 januari aanstaande inzage kunnen eisen van om het even welk bestuursdocument, zo nodig voor de rechtbanken, en zich daarbij rechtstreeks kunnen beroepen op artikel 32 van de Grondwet.

Het ontwerp regelt de materie voor de federale overheid. De andere overheden, meer bepaald de gemeenschappen en de gewesten, zullen ieder voor zich de nodige regels moeten uitvaardigen, of eventueel hun bestaande decreten moeten aanpassen aan het nieuwe artikel 32 van de Grondwet.

In de Kamer van volksvertegenwoordigers werd uitvoerig ingegaan op de vraag wat er diende te gebeuren met de provincies en de gemeenten. Sommige leden waren van oordeel dat de wet er zonder meer onmiddellijk van toepassing op moest worden verklaard. De regering is een andere mening toegedaan. Zij acht het aangewezen, zowel in het kader van de federale loyauté als in het licht van het Sint-Michielsakkoord, daarover eerst de Gewesten te raadplegen, ook al is hun advies niet bindend.

De raadpleging was evenwel niet mogelijk vóór men over een tekst beschikte. Gelet op de lange parlementaire voorgeschiedenis van de openbaarheid van bestuur (zie de memorie van toelichting) en de toch ruime amendering in de Kamer was het nodig het resultaat van de werkzaamheden te kennen om de deelgebieden met kennis van zaken te kunnen raadplegen.

Na ontvangst van hun advies, en liefst vóór 31 december 1994, kan dan eventueel een artikel worden toegevoegd aan de voorliggende tekst om hem ook van toepassing te maken op de provincies en de gemeenten, wat trouwens ook in hun belang is, met het oog op de rechtszekerheid.

ALGEMENE BESPREKING

Een lid verklaart dat hij een aantal amendementen die in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden verworpen opnieuw zal indienen omdat ze hem toch waardevol lijken (zie de artikelsgewijze bespreking).

Ten gronde verklaart het lid dat de onderliggende intentie van het ontwerp de transparantie van het bestuur te verbeteren enkel kan worden toegejuicht, en maatregelen zoals de verplichting voor de ambtenaren hun briefwisseling te ondertekenen en het nummer op te geven waarop zij telefonisch kunnen worden bereikt, zijn op zich al zeer nuttig.

Dat belet niet dat een paar principiële vragen rijzen. Zo bepaalt artikel 2 dat de Koning de organisatie en de opdrachten van de federale voorlichtingsdienst bepaalt alsmede de federale administratieve overheden die ertoe gehouden zijn een gespecialiseerde instantie te belasten met de conceptie en de realisatie van het informatiebeleid.

L'objectif est-il de revaloriser INBEL ou envisage-t-on de créer un nouveau service et pourra-t-on assurer l'efficacité du service d'information en l'absence de toute concurrence? Si l'efficacité diminue, le prix coûtant de l'information dont il est question à l'article 3 augmente d'ailleurs *ipso facto*. L'intervenant estime qu'il n'est pas indiqué, étant donné les bêtises commises par le passé par INBEL, d'accorder de façon irréfléchie un monopole à ce service.

D'autres questions se posent à la lecture de l'article 6, selon lequel l'information pourra être refusée si l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts qu'il énumère.

L'intervenant se demande s'il ne vaudrait pas mieux exclure sans plus certains départements « délicats » du champ d'application des règles relatives à la publicité de l'administration plutôt qu'obliger les administrations concernées à examiner au cas par cas si elles peuvent invoquer l'une des exceptions citées à l'article 6. On peut penser à ce propos au Ministère de la Défense nationale, à la gendarmerie et à la Sûreté de l'Etat. Si l'on n'exclut pas ces départements, le risque existe que des personnes posent des questions malveillantes dans le seul but de désorganiser le système.

Un membre constate que le ministre s'est montré fort réceptif aux observations et suggestions formulées à la Chambre, et que le projet qui a connu une longue genèse parlementaire n'a vu le jour qu'après une discussion approfondie.

Même si l'on peut regretter que le projet ne règle pas certains points de manière vraiment satisfaisante, l'on doit concéder que l'on a progressé indiscutablement alors que, dans le passé, des tentatives répétées n'ont abouti à aucun résultat et qu'il y a surtout eu une très forte résistance à l'égard de la publicité active de l'administration, matière dont il est bel et bien question dans le projet à l'examen.

Les quelques amendements qui ont été redéposés concernent d'ailleurs ce problème délicat de la publicité active. A cet égard, le texte du projet peut encore être amélioré.

Selon l'intervenant, c'est toutefois le problème de la cohérence qui cause le plus d'inquiétudes dans le cadre de notre structure institutionnelle en ce qui concerne la publicité de l'administration. Comment fera-t-on pour éviter que ce qui n'est pas accessible à un certain niveau de pouvoir le devienne à un autre niveau et vice versa? Il faut donc incontestablement une certaine cohérence, sans laquelle le citoyen perdra son latin dans la matière en question mais elle ne sera pas facile à réaliser, car il y a bien des niveaux dans notre pays, à savoir le niveau fédéral, les communautés, les régions, les provinces, les intercommunales, les communes, etc.

Is het de bedoeling INBEL te revaloriseren, of overweegt men de oprichting van een nieuwe dienst, en zal men de efficiëntie van de voorlichtingsdienst kunnen verzekeren bij ontstentenis van concurrentie? Als de efficiëntie vermindert verhoogt trouwens *ipso facto* de kostprijs van de informatie waarvan sprake is in artikel 3. Gelet op de steken die INBEL in het verleden liet vallen, is het trouwens niet aangewezen die dienst lichtzinnig een monopoliepositie toe te kennen, aldus het lid.

Andere vragen rijzen bij het lezen van artikel 6. De informatie zal kunnen worden geweigerd als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de in het artikel opgesomde belangen.

Zou het, aldus het lid, niet beter zijn sommige delicate departementen zonder meer uit te sluiten van de toepassing van de regels van de openbaarheid van bestuur, liever dan de betrokken besturen te verplichten geval per geval te onderzoeken of één van de uitsluitingsgronden van artikel 6 speelt? Ter zake kan worden verwezen naar het Ministerie van Landsverdediging, de Rijkswacht, de Staatsveiligheid. Zoniet bestaat het risico van kwaadwillige vragen met de loutere bedoeling het systeem te desorganiseren.

Een lid stelt vast dat de Minister in de Kamer inderdaad in ruime mate openstond voor een aantal bemerkingsen en suggesties, en dat het ontwerp tot stand kwam na een lange parlementaire voorgeschiedenis en na een grondige bespreking.

Zelfs al kan men betreuren dat het ontwerp sommige punten niet regelt op een wijze die echt voldoening geeft, dan nog moet men vaststellen dat ontegensprekelijk vooruitgang wordt geboekt daar waar herhaalde pogingen in het verleden niet tot resultaat hebben geleid en er vooral zeer sterke weerstand bestond tegen de actieve openbaarheid van bestuur, materie die wel degelijk aan bod komt in het ontwerp.

De enkele amendementen die heringediend worden slaan trouwens op dat delicaat probleem van de actieve openbaarheid. De tekst van het ontwerp is op dat vlak nog vatbaar voor verbetering.

Het aspect van de aangelegenheid van de openbaarheid van bestuur dat evenwel het meeste zorgen baart in onze institutionele structuur, aldus nog het lid, is dat van de coherentie. Hoe zal men vermijden dat wat niet toegankelijk is op het ene machtsniveau, het wel is op het andere, en omgekeerd? Een zekere coherentie is dus ten eerste vereist, zoniet verliest de burger er het noorden bij, maar zal niet eenvoudig te verwezenlijken zijn: het federale niveau, de gemeenschappen, de gewesten, de provincies, de intercommunales, de gemeenten, enz.

Par ailleurs, à certains niveaux, certaines matières sont régies par des règles spécifiques, comme celles du décret du Conseil wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement.

Le ministre de l'Intérieur déclare qu'il ne faut pas voir dans le projet une tentative de revaloriser INBEL, et encore moins une tentative d'accorder un monopole à INBEL, bien au contraire. C'est une conclusion qui se dégage et du texte du projet et du rejet de certains arguments.

En effet, le projet accorde une place importante à la publicité dite active. L'administration doit non seulement répondre à des questions, mais aussi prendre l'initiative d'assurer elle-même la publicité de ses actes. Dans cette optique, elle pourra faire appel, à l'avenir, à un service déterminé et organisé par le Roi. Ce sera peut-être INBEL, ne fût-ce que parce qu'il serait inopportun et d'ailleurs contre-productif de faire fonctionner deux services parallèles. En effet, si l'on veut pouvoir faire appel à INBEL, et, dès lors, le rendre responsable de la publicité de l'administration, il faut améliorer son fonctionnement.

Toujours selon le ministre, le projet dispose, toutefois, également que chaque département et, donc, chaque ministre peut et doit prendre lui-même des initiatives en vue d'assurer la publicité de l'administration, et porter la responsabilité de ces initiatives.

En effet, il s'agit simplement d'appliquer la Constitution et la loi, ce qui est tout autre chose, tant du point de vue politique que juridique, que prendre une initiative en matière de relations publiques. On ne peut donc pas admettre qu'INBEL puisse assurer la publicité relative à des matières relevant de la compétence et de la responsabilité d'un ministre, sans en informer celui-ci et sans avoir obtenu son autorisation.

D'autre part, le ministre se dit opposé à l'exclusion totale de certains services ou départements, comme la gendarmerie, l'armée et la sûreté de l'Etat, de l'obligation de publicité de l'administration.

Les exclure serait contraire à l'article 32 de la Constitution qui érige la publicité en principe, et qui n'autorise, dès lors, que des exceptions limitées et dûment motivées.

D'autre part, il est vrai que certains aspects du fonctionnement de l'armée, de la gendarmerie et de la sûreté de l'Etat doivent absolument rester confidentiels ou secrets, mais ils ne concernent qu'un nombre limité d'actes et de dossiers. Y a-t-il lieu d'observer le

Bovendien gelden op sommige niveau's specifieke regels voor bepaalde aangelegenheden, zoals het decreet van 13 juni 1991 van de Waalse Raad betreffende de toegang tot milieuinformatie.

De Minister van Binnenlandse Zaken verklaart dat het ontwerp niet mag worden gezien als een poging om INBEL te revaloriseren, en nog minder als een poging om aan INBEL een monopolie te verlenen, 'vel integendeel. Dat blijkt niet alleen uit de tekst van het ontwerp, maar ook uit de verwerping van bepaalde argumenten.

Het ontwerp ruimt inderdaad een grote plaats in voor de zogenaamde actieve openbaarheid. De administratie moet niet alleen antwoorden op vragen, zij moet het initiatief nemen om zelf de openbaarheid van haar daden na te streven. Zij zal daarvoor een beroep kunnen doen op een dienst die de Koning bepaalt en inricht. Dat zal misschien INBEL zijn, al was het maar omdat het niet wenselijk is twee parallelle diensten in stand te houden, wat trouwens contraproductief zou zijn. Als men inderdaad een beroep doet op INBEL, dan zal men het nodige moeten doen om de werking van die dienst, die dan immers de verantwoordelijkheid zou dragen van de openbaarheid van bestuur, te verbeteren.

Het ontwerp bepaalt evenwel terzelfder tijd, aldus nog de Minister, dat elk departement en dus elke minister zelf initiatieven kan en moet nemen met het oog op de openbaarheid van bestuur, en daarvan de verantwoordelijkheid draagt.

Het gaat hier immers om de toepassing van de Grondwet en de wet, wat zowel op politiek als op juridisch vlak een heel andere zaak is dan een initiatief van public relations. Het zou dus niet aanvaardbaar zijn dat INBEL de openbaarheid zou verzekeren van aangelegenheden die tot de bevoegdheid van een minister behoren en waarvoor hij verantwoordelijk is zonder die minister te kennen en zonder zijn toestemming.

De Minister verklaart anderzijds gekant te zijn tegen de volledige uitsluiting van bepaalde diensten of departementen, zoals de Rijkswacht, het leger en de Staatsveiligheid, van de openbaarheid van bestuur.

Niet alleen zou dat ingaan tegen artikel 32 van de Grondwet dat de openbaarheid als regel vooropstelt, zodat de uitzonderingen beperkend moeten zijn en degelijk gemotiveerd.

Anderzijds is het juist dat een aantal aspecten van de werking van het leger, de Rijkswacht en de Staatsveiligheid vertrouwelijk of geheim moeten blijven, maar dat geldt slechts voor een beperkt gedeelte van hun handelingen en dossiers; wat is er geheim aan de

secret, par exemple, au sujet d'un dossier d'achat ou d'entretien de matériel, d'un dossier relatif à un de leurs centres sportifs ou à la politique générale de promotion, etc. ?

La publicité de l'administration doit permettre de contribuer, notamment, à ce qu'une meilleure information concernant l'affectation des moyens de la collectivité conduise à une meilleure gestion de ces moyens.

L'intervenant qui a abordé cette question souligne que l'affectation des deniers publics fait déjà l'objet d'un contrôle de l'Inspection des finances et de la Cour des comptes. L'argumentation du ministre ne le convainc pas.

En ce qui concerne la cohérence, le ministre estime qu'il faudra l'assurer progressivement, c'est-à-dire à mesure que les autres autorités édictent les règles qu'elles doivent définir en application de l'article 32 de la Constitution ou adaptent leurs règles à cet article. A cet égard, la loi fédérale peut servir de source d'inspiration. D'autre part, l'on ne peut, étant donné notre structure institutionnelle, exclure certaines différences.

Un membre estime qu'il conviendrait que le ministre fournisse des explications complémentaires sur la question de savoir dans quelle mesure le projet s'applique aux entreprises publiques autonomes. D'après l'intervenant, les déclarations en la matière que le ministre a faites à la Chambre des représentants ne suffisent pas pour dissiper tous les doutes.

Le ministre répond qu'en ce qui concerne l'application de la loi aux entreprises publiques autonomes, la situation est claire, même si elle évolue.

Il estime qu'il ne peut y avoir aucun doute sur l'applicabilité de la loi en projet aux entreprises publiques autonomes qui tombent sous l'application de la loi portant réforme de certaines entreprises économiques et sous l'application de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Il estime, toutefois, que l'on ne peut pas encore prévoir de quelle façon cette matière évoluera. En effet, la tendance est de considérer de plus en plus ces entreprises comme de simples entreprises privées et de moins en moins comme des entreprises publiques. En outre, une éventuelle privatisation ou « filialisation » peut changer les choses. Il appartiendra, dans ce cas, au juge concerné de dire si l'entreprise ou la filiale est encore concernée par la législation relative à la motivation des actes administratifs ou par celle relative à la publicité de l'administration.

A côté de cela, il y a déjà des cas douteux actuellement. Un établissement comme le Crédit communal entre-t-il, oui ou non, dans le champ d'application de la loi en projet ? Le ministre estime qu'il existe un

dossiers pour de l'achat ou de l'entretien de matériel, de dossiers van hun sportcentra, het algemeen bevorderingsbeleid, enz. ?

De openbaarheid van bestuur moet er mede toe bijdragen dat een betere informatie over de wijze waarop de middelen van de gemeenschap worden aangewend, leidt tot een beter beheer van die middelen.

Het lid dat het probleem opwierp merkt op dat de wijze van besteding van de gemeenschapsgelden al gecontroleerd wordt door de inspectie van financiën en het Rekenhof. De argumentatie van de Minister overtuigt hem niet.

Wat de coherentie betreft is de Minister van oordeel dat die geleidelijk aan zal moeten worden verzekerd, naarmate de andere overheden hun regels uitvaardigen in toepassing van of aanpassen aan artikel 32 van de Grondwet. De federale wet kan daarbij fungeren als mogelijke inspiratiebron. Anderzijds kan men niet uitsluiten dat er toch zekere verschillen zijn. Dat is nu eenmaal eigen aan onze institutionele structuur.

Een lid meent dat het aangewezen is dat de Minister nog eens uitleg zou geven bij de vraag in welke mate het ontwerp geldt voor de autonome overheidsbedrijven. Zijn verklaringen desaanvaande in de Kamer van volksvertegenwoordigers volstaan volgens het lid niet om alle twijfels weg te nemen op dat punt.

Wat de toepassing van de wet op de autonome overheidsbedrijven betreft meent de Minister dat de toestand duidelijk is, ook al is hij evolutief.

Hij is van oordeel dat er geen twijfel kan over bestaan dat de autonome overheidsbedrijven die onder het toepassingsgebied vallen van de wet betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, onder het toepassingsgebied van het ontwerp vallen, zoals zij ook onder het toepassingsgebied van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen vallen.

Hoe de hele aangelegenheid in de toekomst zal evolueren kan zijns inziens evenwel nog niet worden voorspeld. Er is immers een groeiende tendens om die bedrijven meer en meer te zien als gewone private bedrijven en steeds minder als overheidsbedrijven. Bovendien kunnen de zaken ook anders liggen na een eventuele privatisering of een filialisering. Op dat moment zal de bevoegde rechter moeten uitmaken of het bedrijf of het filiaal nog onder de wetgeving betreffende de motivering van de bestuurshandelingen of de openbaarheid van het bestuur valt.

Daarnaast zijn er vandaag de dag reeds gevallen waarover twijfel mogelijk is. Valt een instelling zoals het Gemeentekrediet al dan niet onder het toepassingsgebied van het ontwerp ? De Minister meent dat

certain nombre d'arguments en faveur de l'exclusion du Crédit communal du champ d'application, mais le Conseil d'Etat estime que l'établissement en question est soumis à la législation sur l'emploi des langues en matière administrative. Qu'en est-il de la C.G.E.R., qui a été privatisée pour moitié?

Le ministre estime qu'il est impossible de régler tous les cas subtils dans la loi, et qu'il faudra s'en remettre à la sagesse des tribunaux.

Il renvoie également à l'amendement déposé par M. Pede et consorts à l'article 1^{er}, qui vise à étendre la loi en projet, par exemple, aux mutualités et aux syndicats (voir la discussion des articles).

Etant donné les récents événements, il est normal que l'on soit favorable à une extension du champ d'application de la loi à ce type d'organismes, d'autant plus qu'ils sont chargés de tâches d'intérêt public, comme l'indique l'amendement.

Le ministre estime cependant qu'une telle extension n'est pas une chose qui va de soi. Elle n'irait pas de soi non plus en ce qui concerne, par exemple, les caisses d'allocations familiales, qui sont également chargées d'une tâche d'intérêt public, ni en ce qui concerne de nombreux autres établissements auxquels l'on ne pense pas immédiatement, comme l'inspection automobile, les auto-écoles, etc.

En outre, il faut bien se rendre compte que l'extension du champ d'application dans le sens qu'indique l'amendement devrait également entraîner, en toute logique, l'obligation, pour les intéressés, de motiver formellement tous leurs actes.

L'auteur de l'amendement souligne que l'on ne peut en tout cas pas contester que le champ d'application du projet de loi n'est pas toujours clairement défini. Le ministre ne le conteste pas, mais il estime que l'on ne peut rien faire d'autre que laisser aux tribunaux le soin de régler les cas douteux, le cas échéant. L'intervenant réplique que, comme des questions se posent dès à présent, il est, au contraire, indispensable de définir plus exactement le champ d'application de la loi en projet.

Un membre demande ce qu'il en serait des filiales des entreprises publiques, et note, en passant, que lesdites entreprises publiques sont d'ailleurs en général les actionnaires principaux des filiales.

Le ministre répond que les choses dépendront en grande mesure du statut juridique de la filiale, mais, en cas de doute, il faudrait que le juge ait le dernier mot. Sinon, l'on ne pourrait jamais résoudre les problèmes. Il souligne, d'autre part, que l'on peut tirer avantage de l'expérience acquise à l'étranger, où il existe déjà depuis longtemps des législations similaires.

er een aantal argumenten zijn om te zeggen van niet, maar de Raad van State meent dan weer dat de betrokken instelling wel onderworpen is aan de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken. En wat met de A.S.L.K., die door de helft is geprivatiseerd?

De Minister is evenwel van oordeel dat men deze casuïstiek onmogelijk in de wet kan regelen, en dat men dat zal moeten overlaten aan de wijsheid van de rechtbanken.

De Minister verwijst eveneens naar het amendement van de heer Pede c.s. op artikel 1, amendement dat strekt om bijvoorbeeld ook de mutualiteiten en de vakbonden onder het toepassingsgebied van het ontwerp te doen vallen (zie de artikelsgewijze bespreking).

Gelet op de recente evenementen kan men veel voelen voor een uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet tot dergelijke organismen, die bovendien, zoals het amendement aangeeft, belast zijn met opdrachten van openbaar nut.

Toch is ook dat volgens de Minister niet vanzelfsprekend. Dat laatste geldt bijvoorbeeld ook voor de kinderbijslagkassen, maar ook voor vele andere instellingen waar men niet direct aan denkt, zoals de automobielininspectie, de autorijscholen, enz.

Bovendien moet men beseffen dat de uitbreiding van het toepassingsgebied in de zin voorgesteld door het amendement er logischerwijze ook zou moeten toe leiden dat de betrokkenen al hun handelingen uitdrukkelijk motiveren.

De auteur van het amendement wijst erop dat het in elk geval niet kan worden betwist dat het toepassingsgebied van het ontwerp niet altijd duidelijk omlind is. De Minister spreekt dat niet tegen, maar meent dat men niets anders kan dan de twijfelgevallen zonodig door de rechtbanken te laten beslechten. Het lid is daarentegen van oordeel dat de vragen die nu reeds rijzen aantonen dat een preciezere omschrijving van het toepassingsgebied van het ontwerp onontbeerlijk is.

Een lid vraagt hoe het staat met de filialen van de overheidsbedrijven, die trouwens meestal meerderheidsaandeelhouder zijn van het filiaal.

De Minister antwoordt dat veel zal afhangen van het juridisch statuut van het filiaal, maar het laatste woord, in geval van twijfel, moet bij de rechter berusten. Anders komt men er nooit uit. Hij wijst er anderzijds op dat men zijn voordeel kan halen uit de ervaring in het buitenland, waar al veel langer soortgelijke wetgevingen bestaan.

Un membre estime que l'on pourrait probablement s'inspirer de la réglementation européenne concernant les adjudications publiques, pour ce qui est de la définition du champ d'application.

En ce qui concerne l'éventuelle extension de la loi en projet aux provinces et aux communes, un membre demande ce qu'il adviendrait au cas où les Régions donneraient un avis négatif ou formuleraient une proposition alternative. Le ministre souligne que la compétence en question est une compétence purement fédérale, si bien que le législateur fédéral peut décider en toute liberté s'il va suivre ou non l'avis et, si oui, dans quelle mesure.

DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Un membre remarque que l'on pourrait mieux rédiger le premier alinéa, *b*), de cet article. Un autre membre demande un exemple de ce que l'on entend exactement par la disposition en question.

Le ministre explique que la loi pourrait, par exemple, s'appliquer également aux régions dans le cas de la construction d'une centrale nucléaire. La sécurité des centrales nucléaires est de la compétence fédérale, mais la délivrance du permis de bâtir relève, quant à elle, de la compétence régionale. En vertu de la disposition en cause, la région ne peut pas rendre publics le dossier du permis de bâtir et, plus particulièrement, les données concernant la sécurité de la centrale si l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la sécurité de la population (article 6, § 1^{er}, 1^o).

Les motifs d'exception à la loi fédérale s'appliquent donc également lorsqu'une autre autorité, par exemple une communauté ou une région, est informée par l'autorité fédérale, ou de quelque façon que ce soit, de données concernant une matière fédérale. Si, en application de l'article 6, ces données ne peuvent pas être rendues publiques lorsqu'elles sont entre les mains de l'autorité fédérale, elles ne peuvent pas davantage l'être par l'autre autorité qui en a connaissance.

Il en va d'ailleurs de même dans le sens inverse. L'autorité fédérale devra, elle aussi, appliquer les motifs d'exception invoqués par les communautés et les régions lorsqu'il s'agit de la publicité pour des matières qui relèvent de la compétence de celles-ci.

Un membre remarque que l'exemple est éclairant, mais il estime que le principe qui figure au projet est dangereux, parce que l'on porte atteinte à la répartition institutionnelle des compétences, et que, dans cet exemple, la région doit refuser la publicité sur la base

Een lid is van oordeel dat men voor het bepalen van het toepassingsgebied allicht inspiratie kan putten, in de Europese regeling met betrekking tot de openbare aanbestedingen.

Wat de eventuele uitbreiding van het ontwerp tot de provincies en de gemeenten betreft vraagt een lid wat er gebeurt als de gewesten een negatief advies geven of een alternatief voorstel formuleren. De Minister wijst erop dat het om een zuiver federale bevoegdheid gaat, zodat de federale wetgever vrij beslist in welke mate hij het advies volgt of niet.

ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 1

Een lid merkt op dat de redactie van het eerste lid, *b*), van het artikel, beter kan. Een ander lid vraagt een voorbeeld van wat precies wordt bedoeld met de betrokken bepaling.

De Minister verklaart dat de wet bijvoorbeeld ook zou gelden voor de gewesten als een kerncentrale wordt gebouwd. De veiligheid van kerncentrales is een federale bevoegdheid, maar het afleveren van de bouwvergunning is dan weer een gewestelijke bevoegdheid. Krachtens de betrokken bepaling mag het gewest het dossier van de bouwvergunning en meer bepaald de gegevens betreffende de beveiliging van de centrale, niet openbaar maken als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking (artikel 6, § 1, onder 1^o).

De uitzonderingsgronden van de federale wet gelden dus ook wanneer een andere overheid zoals een gemeenschap of gewest, van de federale overheid of op om het even welke wijze mededeling krijgt van gegevens over een federale aangelegenheid. Als deze gegevens met toepassing van artikel 6 niet openbaar mogen worden gemaakt wanneer zij bij de federale overheid berusten, dan mogen zij evenmin openbaar worden gemaakt door de andere overheid die er kennis van heeft.

Hetzelfde geldt trouwens ook in omgekeerde richting. De federale overheid zal ook de uitzonderingsgronden van de gemeenschappen en gewesten moeten toepassen wanneer het gaat om de openbaarheid inzake aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren.

Een lid merkt op dat het voorbeeld veel verduidelijkt, maar vindt het principe gevaarlijk omdat het de institutionele bevoegdheidsverdeling doorkruist en het gewest, in het voorbeeld, de openbaarheid moet weigeren op basis van een federale wet. De Minister

d'une loi fédérale. Le ministre souligne que, dans cette hypothèse, les procédures de recours normal prévues par la loi s'appliquent en cas de contestation.

Un membre demande pourquoi seules les limitations font l'objet d'une extension du champ d'application à d'autres autorités administratives que les autorités administratives fédérales. Le ministre remarque que le volet positif de la matière traitée par le projet, à savoir le principe de la publicité de l'administration, figure à l'article 32 de la Constitution.

D'après un autre membre, il aurait mieux valu, en fait, scinder la disposition sous *b*) en deux phrases distinctes (« La présente loi s'applique... *b*) aux autres autorités administratives. Celles-ci doivent respecter les limitations de la loi fédérale lorsqu'il s'agit de matières relevant de la compétence fédérale. »)

Un membre estime que la deuxième phrase rend clairement la portée de la disposition. Le ministre préfère toutefois maintenir le texte adopté par la Chambre, parce que celui-ci a été proposé par le Conseil d'Etat et que c'est ce dernier qui devra se prononcer sur les contestations portant sur l'application de la future loi.

M. Van Hooland dépose l'amendement suivant :

« Au premier alinéa de cet article, remplacer les mots « la présente loi s'applique » par les mots « Les dispositions et, en particulier, les limitations de la présente loi s'appliquent. »

Justification

La loi en projet prévoit des interdictions et des limitations. La formulation proposée, qui va dans le sens de l'article 6, améliore beaucoup la signification du littera b) du premier alinéa de cet article.

Le ministre ne voit pas ce qu'apporte la modification proposée. Elle ne fait qu'allonger la disposition en question. L'auteur de l'amendement souligne qu'en l'occurrence, on applique une forme inhabituelle de législation. Mieux vaut mettre le lecteur de la loi directement sur la bonne voie.

L'amendement est rejeté par 12 voix contre 1.

Un membre estime qu'il vaudrait mieux écrire, dans le texte français du littera *b*), « la présente loi » au lieu de « la loi ». Le ministre marque son accord.

Un membre demande si les actes de l'état civil, de nationalité, etc., et les décisions juridictionnelles de certaines autorités, telle la députation permanente, sont des documents administratifs au sens de la loi en projet, et peuvent dès lors être consultés s'ils sont

wijst erop dat in deze hypothese in geval van betwisting de gewone beroepsprocedures gelden waarin de wet voorziet.

Een lid vraagt waarom de uitbreiding van het toepassingsgebied tot andere dan federale administratieve overheden enkel geldt voor de beperkingen. De Minister merkt op dat het positieve luik van de aangelegenheid, namelijk het principe van de openbaarheid van bestuur, vervat ligt in artikel 32 van de Grondwet.

Een ander lid meent dat men de bepaling onder *b*) in feite beter in twee afzonderlijke zinnen had opgesplitst (deze wet is van toepassing ...*b*) op de andere administratieve overheden. Deze moeten de beperkingen van de federale wet naleven als het gaat om aangelegenheden die tot de federale bevoegdheid behoren).

Een lid meent dat de tweede zin duidelijk de draagwijdte van de bepaling weergeeft. De Minister verkiest evenwel het behoud van de door de Kamer aangenomen tekst omdat die door de Raad van State werd voorgesteld, en het de Raad is die de betwistingen over de toepassing van het ontwerp zal moeten beslechten.

De heer Van Hooland dient het volgende amendement in :

« In het eerste lid, de woorden « De wet is van toepassing » te vervangen als volgt : « De bepalingen en inzonderheid de beperkingen van deze wet zijn van toepassing. »

Verantwoording

*Deze wet zal voorzien in verbodsbepalingen en beperkingen. De voorgestelde formulering, in de zin van artikel 6, maakt de betekenis van littera *b*) van het eerste lid van het artikel veel duidelijker.*

De Minister ziet niet in wat de voorgestelde wijziging bijbrengt. De bepaling wordt er alleen veel langer door. De auteur van het amendement wijst erop dat *in casu* toch een ongebruikelijke vorm van wetgeving wordt toegepast. Men kan degene die de wet leest beter direct op het juiste been zetten.

Het amendement wordt verworpen met 12 stemmen tegen 1 stem.

Een lid is van oordeel dat in de Franse tekst van littera *b*) beter sprake zou zijn van « la présente loi » in plaats van « la loi ». De Minister gaat daarmee akkoord.

Een lid vraagt of de akten van burgerlijke stand, van nationaliteit, enz. en de jurisdictionele beslissingen van sommige overheden zoals de bestendige deputatie, bestuursdocumenten zijn in de zin van het ontwerp, en dus kunnen worden ingezien als ze bij de

entre les mains de l'autorité fédérale. Par ailleurs, n'y a-t-il pas interférence du projet avec des lois ou d'autres règles régissant la consultation de ces documents et la délivrance de copies ?

Le ministre répond que tout document administratif, de quelque nature que ce soit, est également public, à moins qu'il ne relève des exceptions prévues par la loi en projet, ce qui est d'ailleurs le cas de tous les documents cités par l'intervenant. Selon le ministre, la question posée par celui-ci prouve la nécessité impérieuse de régler cette matière par la voie légale. Sinon, il n'y aura aucune exception au principe de la publicité et toute demande de consultation des documents mentionnés par l'intervenant risque de donner systématiquement lieu à une procédure devant le tribunal.

Un membre constate que les communes appartiennent aux « autorités administratives autres que les autorités administratives fédérales », et que la loi en projet s'applique donc aux matières autres que les matières purement communales qu'elles traitent.

Le ministre répond que l'article 32 de la Constitution s'applique en tout cas aussi aux communes, si bien que toute demande de consultation de certaines pièces ou dossiers au niveau de la commune tombe sous l'application tant de l'article 32 de la Constitution que des dispositions de la loi communale relatives au droit de consultation.

De même, cela signifie que ces dispositions et celles du projet peuvent, en application de l'article 1^{er}, premier alinéa, b), être applicables conjointement à certains documents, qui peuvent d'ailleurs également tomber sous l'application des dispositions relatives à la protection de la vie privée.

L'intervenant s'inquiète surtout à propos du droit de recevoir une copie (article 4). Il craint que le projet à l'examen ne revienne sur ce point, en fait sur la limitation du droit de prendre copie, pour laquelle la commission a opté récemment, à l'occasion de la discussion d'une modification de l'article 84 de la loi communale (projet de loi modifiant la nouvelle loi communale en vue de renforcer la démocratie communale, rapport de M. Mouton, Doc. Sénat, n° 851-2, S.E. 1992-1993).

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant :

« Au premier alinéa, compléter le littéra b par ce qui suit :

« sans préjudice de l'article 4 en ce qui concerne les communes. »

federale overheid berusten. Wat is anderzijds de interferentie van het ontwerp met de wetten of andere regels die de inzage in deze stukken en de afgifte van afschriften ervan regelen ?

De Minister antwoordt dat elk bestuursdocument van welke aard ook openbaar is, tenzij het valt onder de uitzonderingen waarin het ontwerp voorziet, wat trouwens het geval is voor alle documenten waarnaar het lid verwijst. De vraag wijst volgens de Minister op de imperatieve noodzaak de materie wettelijk te regelen. Anders zullen geen uitzonderingen gelden op het principe van de openbaarheid en bestaat het risico dat aanvragen tot inzage in documenten zoals vermeld door het lid systematisch aanleiding geven tot procedures voor de rechtbanken.

Een lid stelt vast dat de gemeenten ook tot « de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden » behoren, en dat het ontwerp dus geldt voor de aangelegenheden andere dan de zuiver gemeentelijke aangelegenheden die zij behandelen.

De Minister antwoordt dat artikel 32 van de Grondwet in elk geval ook geldt voor de gemeenten, zodat vragen om inzage van bepaalde stukken of dossiers op het niveau van de gemeente dus zowel onder de toepassing van artikel 32 van de Grondwet vallen als onder de bepalingen van de gemeentewet betreffende het inzagerecht.

Dit betekent ook dat die bepalingen en de bepalingen van het ontwerp, met toepassing van artikel 1, eerste lid, b), samen van toepassing kunnen zijn op bepaalde documenten, die trouwens ook onder de bepalingen betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen vallen.

Het lid verklaart zich vooral zorgen te maken over het recht een afschrift te vragen (artikel 4). Het lid vreest dat men met het ter bespreking liggende ontwerp op dat punt in feite terugkomt op de beperking van het recht afschrift te nemen waarvoor de Commissie onlangs opteerde naar aanleiding van de bespreking van een wijziging van artikel 84 van de gemeentewet (ontwerp van wet tot wijziging van de nieuwe gemeentewet met het oog op de versterking van de gemeentelijke democratie, verslag van de heer Mouton, Gedr. St. Senaat, nr. 851-2, B.Z. 1992-1993).

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in :

« In het eerste lid, letter b aanvullen met wat volgt :

« onverminderd het bepaalde in artikel 4 voor wat de gemeenten betreft. »

Justification

L'ajout proposé est rendu techniquement nécessaire par l'adoption à la Chambre de l'amendement introduisant le troisième alinéa à l'article 4, disposition qui sort du champ d'application tel que défini au projet.

Le ministre ne voit pas quel est l'intérêt de l'ajout proposé. Le coauteur de l'amendement estime que l'ajout est nécessaire pour que le projet de loi soit cohérent.

L'amendement est rejeté par 10 voix contre 1 et 2 abstentions.

M. Pede et consorts déposent l'amendement suivant :

« Au deuxième alinéa, remplacer le 1^o par ce qui suit :

« 1^o 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 ».

Justification

Pour définir la notion d'autorité administrative, le projet renvoie à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ce qui ne règle rien étant donné que la définition qui figure dans cet article est loin d'être claire. Dans son avis sur le projet à l'examen, le Conseil d'Etat propose une définition assez adéquate, empruntée à la doctrine. Eu égard à l'esprit d'ouverture et de service à la population, il convient d'étendre la définition empruntée à la doctrine aux personnes morales et associations de fait chargées par une autorité fédérale de l'exercice d'un service public fédéral. Concrètement, cela signifie par exemple que les organisations syndicales et les mutualités, qui, contre paiement d'une rétribution (importante), remplissent une mission d'utilité publique, telle que le paiement des allocations de chômage et le remboursement des soins de santé, devront également faire preuve d'ouverture, conformément aux principes énoncés dans le projet à l'examen.

L'auteur de l'amendement ainsi que le ministre renvoient à la discussion générale. Le ministre persiste à croire que la meilleure solution, pour ce qui est de la définition des autorités administratives, consiste à renvoyer à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ainsi qu'à la jurisprudence du Conseil

Verantwoording

De voorgestelde toevoeging is technisch noodzakelijk geworden wegens de goedkeuring in de Kamer van het amendement tot invoering van een derde lid in artikel 4, een bepaling die buiten het in het ontwerp omschreven toepassingsgebied valt.

De Minister begrijpt het nut van de voorgestelde toevoeging niet. De medeauteur van het amendement is van oordeel dat de toevoeging vereist is voor de coherentie van het ontwerp.

Het amendement wordt verworpen met 10 stemmen tegen 1 stem bij 2 onthoudingen.

De heer Pede c.s. dient het volgende amendement in :

« In het tweede lid, het 1^o vervangen als volgt :

« 1^o 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 ».

Verantwoording

Het ontwerp verwijst voor een omschrijving van het begrip « administratieve overheid » naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Dat is enigszins misleidend doordat genoemd artikel allerm minst een duidelijke omschrijving van bedoeld begrip omvat. De Raad van State verschaft bij zijn advies bij dit ontwerp een vrij adequate omschrijving, geput uit de rechtsleer. In het kader van de geest van openheid en dienstverlening naar de burger toe, is het aangewezen de definitie uit de rechtsleer uit te breiden naar rechtspersonen en feitelijke personen die door de federale overheid met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening zijn belast. Concreet betekent dat bijvoorbeeld dat ook vakorganisaties en mutualiteiten, die tegen een (ruime) vergoeding een taak van openbaar nut vervullen, zoals het uitbetalen van het stempelgeld en de terugbetaling van de ziektekosten, de nodige openheid moeten aan de dag leggen, overeenkomstig de beginselen vervat in dit ontwerp.

De auteur van het amendement verwijst naar de algemene bespreking. De Minister verwijst eveneens naar de algemene bespreking. Hij blijft erbij dat de beste oplossing erin bestaat voor de definitie van de administratieve overheden te verwijzen naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van

d'Etat lui-même relative à cet article. Toute autre définition engendrerait inévitablement des débats interminables et des ratiocinations.

S'il apparaissait un jour que la jurisprudence du Conseil d'Etat évolue dans un sens qui n'est pas souhaitable pour ce qui est de l'application de la loi en projet, le législateur pourrait toujours intervenir.

L'amendement est rejeté par 8 voix contre 5.

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant:

« Au deuxième alinéa, remplacer le 3^o par ce qui suit:

« 3^o document à caractère personnel: document administratif relatif à une personne physique identifiée ou identifiable. »

Justification

1. Uniformité indispensable de la terminologie

L'amendement vise à remplacer la définition de la notion de « à caractère personnel » donnée au projet, par celle déjà donnée par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel (et dans la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 sur le même objet) de manière à maintenir l'unité de la terminologie entre ces textes.

Une grande partie des documents visés par le projet tombent dans le champ d'application de la loi de 1992 précitée; une divergence dans les définitions aurait comme résultat absurde qu'une information strictement identique serait considérée comme « à caractère personnel » au regard de la loi de 1992 et ne le serait pas pour la loi en projet selon que la personne concernée est « identifiable » ou seulement « aisément identifiable » ou encore selon que ladite information a ou n'a pas une nuance appréciative. Les restrictions légales s'appliqueraient dans un cas et pas dans l'autre.

L'exposé des motifs (pp. 13 et 14) nous apprend que la définition du projet est empruntée à une « interprétation » que la commission française d'accès aux documents administratifs a donnée aux termes « document nominatif » figurant dans la loi française du 17 juillet 1978, c'est-à-dire une interprétation sans caractère impératif même en France, dans un contexte juridique tout différent et antérieur à la Convention européenne de 1981.

State, en dus ook naar de jurisprudentie van de Raad van State zelf met betrekking tot dit artikel. Met om het even welke andere definitie vervalt men onvermijdelijk in eindeloze debatten en in casuïstiek.

Als in de toekomst zou blijken dat de rechtspraak van de Raad van State evolueert in een richting die niet wenselijk is voor de toepassing van het ontwerp kan de wetgever nog steeds optreden.

Het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 5.

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in:

« In het tweede lid, het 3^o vervangen door wat volgt:

« 3^o document van persoonlijke aard: bestuursdocument dat betrekking heeft op een natuurlijke persoon die is of kan worden geïdentificeerd. »

Verantwoording

1. Er dient een eenvormige terminologie te worden gehanteerd.

Het amendement beoogt de in het ontwerp gegeven definitie van het begrip « document van persoonlijke aard » te vervangen door die welke reeds gehanteerd werd in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (alsmede in het Verdrag van de Raad van Europa van 28 januari 1981 over hetzelfde onderwerp) en zulks ten einde in die teksten geen onderling afwijkende terminologie te gebruiken.

Een groot gedeelte van de in het ontwerp bedoelde documenten behoort tot het toepassingsgebied van voormelde wet van 1992; iedere afwijking tussen de definities zou tot absurd gevolg hebben dat precies dezelfde informatie wel als « persoonsgegevens » zou worden beschouwd ten opzichte van de wet van 1992 doch niet ten aanzien van de geplande wet, naargelang de betrokkene « identificeerbaar » dan wel « gemakkelijk identificeerbaar » is of nog naargelang de bedoelde informatie al of niet een beoordelende nuancering inhoudt. De wettelijke beperkingen zouden dan in het ene geval wel gelden doch niet in het andere.

Uit de memorie van toelichting (blz. 13 en 14) blijkt dat de definitie van het ontwerp overgenomen is uit een « interpretatie » die de Franse commissie voor toegang tot de bestuursdocumenten gegeven heeft aan de in de Franse wet van 17 juli 1978 voorkomende uitdrukking « nominatief document », met name een interpretatie die zelfs in Frankrijk en dan nog wel in een juridische context die volkomen verschilt van die van het Europese Verdrag van 1981 er er chronologisch aan voorafgaat, geen gebiedend karakter heeft.

2. Incidence sur l'article 4

Malgré son insertion parmi les « dispositions générales » au chapitre premier du projet, la notion de « document à caractère personnel » n'intervient qu'au deuxième alinéa du seul article 4 du chapitre III.

La modification proposée aurait comme incidence d'étendre à l'accès de tous les documents administratifs relatifs à une personne identifiée ou identifiable, l'obligation de justifier d'un intérêt.

Cette condition n'est certainement pas excessive si l'on considère l'interprétation très large que la jurisprudence du Conseil d'Etat donne à la notion d'« intérêt ».

A titre d'exemple, en vertu du projet il n'est pas requis de justifier d'un intérêt pour consulter ou avoir copie d'un rôle ou d'un extrait de rôle d'impôts des personnes physiques, document qui ne comporte ni « appréciation » ni « jugement de valeur » et ne décrit pas un « comportement ». Par ailleurs, la protection de la vie privée peut difficilement être invoquée pour des contributions aux dépenses publiques. On sait pourtant combien aux Etats-Unis la publicité des impôts est une source bénie d'information pour les kidnappeurs, rançonneurs et autres extorsionnistes...

Le coauteur de l'amendement estime que la disposition figurant au 3° n'est pas très claire et qu'elle peut entraîner la confusion. En effet, la définition que le projet à l'examen donne du « document à caractère personnel » diffère de celle que donne la loi du 8 décembre 1992 des « données à caractère personnel ». Pourtant, bien des documents ou données tombent sous l'application tant de la loi précitée de 1992, que de la loi en projet.

*Le ministre répond que les dispositions de l'article 6 sont claires. C'est pourquoi l'on a rejeté un amendement similaire à la Chambre, parce que, s'il avait été adopté, toute mention d'un nom, sur un document dans quelque contexte que ce soit, aurait empêché *ipso facto* la communication de ce document. Ce ne pouvait pas être conforme à l'intention qui sous-tend le projet.*

Le ministre persiste à croire qu'en adoptant l'amendement, l'on rendrait le projet tout à fait inutile et violerait même le principe de la publicité de l'administration défini à l'article 32 de la Constitution. Toute mention d'un nom sur un document, et toute possibilité d'identifier quelqu'un suffirait dans ce cas à rendre ce document inaccessible, et ce, quel qu'en soit le contenu ou quelle que soit la raison pour laquelle l'on a mentionné le nom ou des éléments permettant l'identification.

Par ailleurs, en cas d'adoption de l'amendement, le procès-verbal de réunions ne pourrait jamais être

2. Gevolgen voor artikel 4

Niettegenstaande het begrip « document van persoonlijke aard » in de « algemene bepalingen » van hoofdstuk 1 van het ontwerp is ingevoegd, komt dat begrip alleen maar voor in het tweede lid van artikel 4 van hoofdstuk III.

De voorgestelde wijziging zou tot gevolg hebben dat de verplichting om van een belang te doen blijken zou worden uitgebreid tot alle bestuursdocumenten betreffende een persoon die is of kan worden geïdentificeerd.

Die voorwaarde is alleszins niet overdreven als men rekening houdt met de zeer ruime interpretatie die door de rechtspraak van de Raad van State aan het begrip « belang » gegeven wordt.

Zo is het, conform het ontwerp, bijvoorbeeld niet vereist van een belang te doen blijken om inzage of een afschrift te krijgen van een kohier van de personenbelasting of van een aanslagbiljet, dus een document dat geen « beoordeling » of « waardeoordeel » bevat en evenmin een « gedrag » beschrijft. Overigens kan voor iemands aandeel in de overheidsuitgaven bezwaarlijk de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden ingeroepen. En toch is het een feit dat in de Verenigde Staten ontvoerders, gijzelaars en andere afpersers aardig hun voordeel doen met de openbaarheid van de betaalde belastingbedragen!

De medeauteur van het amendement is van oordeel dat de bepaling onder het 3° niet erg duidelijk is en tot verwarring kan leiden. De definitie van « document van persoonlijke aard » die wordt gegeven verschilt immers van de definitie die in de wet van 8 december 1992 wordt gegeven van « persoonsgegevens ». Nochtans vallen heel wat documenten of gegevens zowel onder het toepassingsgebied van die wet als onder dat van het ontwerp.

*De Minister antwoordt dat uit de bepalingen van artikel 6 duidelijk blijkt wat men bedoelt. In de Kamer werd dan ook een soortgelijk amendement verworpen omdat het ertoe zou hebben geleid dat de vermelding van om het even welke naam, in om het even welke context, het document *ipso facto* aan de openbaarheid zou hebben onttrokken. Dat kan de bedoeling niet zijn.*

De Minister blijft erbij dat het amendement het ontwerp volledig zinloos maakt en zelfs het principe van de openbaarheid van bestuur van artikel 32 van de Grondwet ontkracht. Eén enkele naam in het document, of de mogelijkheid iemand te identificeren zou dan volstaan om het document niet toegankelijk te maken, ongeacht de inhoud of de reden waarom naar de betrokkene verwezen wordt.

Dat wil ook zeggen dat notulen van vergaderingen nooit openbaar kunnen worden gemaakt. Zijn de

rendu public. A cet égard, l'on peut se demander si les rapports, par exemple, des conseils communaux, ou les annales du Sénat ou de la Chambre des représentants, sont des documents qui ne peuvent en aucun cas être rendus publics.

L'amendement est rejeté par 9 voix contre 4.

MM. de Donnée et Vandenhoute proposent l'amendement suivant :

« Apporter à l'article 1^{er} les modifications suivantes :

A. L'alinéa 1^{er} devient le § 1^{er}.

B. L'alinéa 2 devient le § 2.

C. Ajouter un troisième paragraphe, libellé comme suit :

« § 3. La présente loi ne s'applique pas aux entreprises publiques autonomes reprises dans la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. »

D. Ajouter un quatrième paragraphe, libellé comme suit :

« § 4. La présente loi ne s'applique pas à des personnes morales de droit privé ayant un caractère bancaire, industriel ou commercial dont les pouvoirs publics détiennent une partie du capital. »

Justification

Les organismes visés ci-dessus doivent pouvoir fonctionner selon les mêmes règles que leurs concurrents.

L'auteur de l'amendement maintient que le champ d'application de la loi doit être clairement défini. Il ne peut y avoir de doute sur le point de savoir si les organismes d'intérêt public ou les entreprises publiques autonomes visées par la loi du 21 mars 1991 entrent ou non dans ce champ d'application.

D'autre part, les organismes bancaires et les entreprises à caractère commercial ou industriel dans lesquelles les pouvoirs publics détiennent une participation doivent être exclus du champ d'application pour qu'elles puissent lutter sur un pied d'égalité avec leurs concurrents. L'on peut s'inspirer en cette matière de la législation sur les organismes publics.

L'intervenant estime que l'amendement clarifie la question du champ d'application du projet. Si l'on n'est pas d'accord sur une des options de l'amendement, l'on peut aussi le dire clairement. Le législateur doit prendre ses responsabilités et ne pas laisser au Conseil d'Etat le soin de définir le champ d'application.

verslagen van bijvoorbeeld gemeenteraden, of de Handelingen van de Senaat of de Kamer van volksvertegenwoordigers, dan documenten die in geen geval openbaar mogen worden gemaakt?

Het amendement wordt verworpen met 9 tegen 4 stemmen.

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in :

« In artikel 1 de volgende wijzigingen aan te brengen :

A. Het eerste lid wordt § 1.

B. Het tweede lid wordt § 2.

C. Een § 3 toe te voegen, luidende :

« § 3. Deze wet is niet van toepassing op de autonome overheidsbedrijven vermeld in de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. »

D. Een § 4 toe te voegen, luidende :

« § 4. Deze wet is niet van toepassing op privaatrechtelijke rechtspersonen uit het bankwezen, de industrie of de handelwereld waarvan de overheid een deel van het kapitaal bezit. »

Verantwoording

De hierboven vermelde organen moeten kunnen werken volgens dezelfde regels als hun concurrenten.

De auteur van het amendement blijft erbij dat het toepassingsgebied van de wet duidelijk moet zijn. Zo mag er geen twijfel bestaan over de vraag of de instellingen van openbaar nut of de autonome overheidsbedrijven bedoeld in de wet van 21 maart 1991 al dan niet onder dit toepassingsgebied vallen.

Anderzijds moeten bankinstellingen waarin de overheid participeert en bedrijven van commerciële of industriële aard van het toepassingsgebied worden uitgesloten om op voet van gelijkheid te kunnen wedijveren met hun concurrenten. Men kan zich wat deze materie betreft inspireren op de wetgeving inzake de openbare instellingen.

Het lid is van oordeel dat het amendement klaarheid schept over het toepassingsgebied van het ontwerp. Als men het met één van de opties van het amendement niet eens zou zijn kan men dat ook duidelijk zeggen. De wetgever moet zelf zijn verantwoordelijkheid nemen en het bepalen van het toepassingsgebied niet overlaten aan de Raad van State.

Le ministre ne nie pas que l'amendement présente certains aspects positifs, mais il persiste à penser qu'il n'est pas indiqué de s'engager dans la voie qu'il trace.

L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, qui définit la compétence de la section d'administration du Conseil d'Etat en se référant aux autorités administratives, a fait l'objet d'une interprétation par le Conseil d'Etat lui-même. Le problème qui se pose en l'espèce est le même.

La loi relative à la motivation formelle des actes administratifs se réfère elle aussi à l'article en question.

Le ministre déclare que quiconque est un tant soit peu familiarisé avec cette matière saura donc à quoi s'en tenir et c'est la définition contenue dans le projet qui offre finalement encore la plus grande sécurité juridique.

L'intervenant fait remarquer que l'on n'a pas tenu le même raisonnement en ce qui concerne les adjudications publiques et que l'on a opté, en la matière, pour une définition beaucoup plus précise du champ d'application.

Le ministre rappelle que la législation relative aux adjudications publiques a été modifiée en application d'une directive européenne et que, dès lors, le point de départ était différent.

Il attire, en outre, l'attention sur l'incohérence du système. Chacun sait que les promotions, par exemple, à la Poste, peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat, et que les actes administratifs de la Poste doivent être motivés. Cela signifie donc qu'en faisant référence à ce même article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'on indique clairement que la Poste sera soumise elle aussi à la loi relative à la publicité de l'administration.

D'autre part, le ministre craint de tomber dans le travers de la ratiocination. La société anonyme du Canal maritime est, en fait, une entreprise publique qui a pris la forme d'une société anonyme. L'on ne voit pas pourquoi cette société ne serait pas soumise à la loi — elle y sera soumise si l'on fait référence à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat — même si ses activités sont à caractère commercial.

L'intervenant fait remarquer que les entreprises telles que la S.A. du Canal maritime ou la S.T.I.B. ont été créées pour qu'elles gèrent une infrastructure déterminée et non pas pour qu'elles fassent concurrence à des firmes privées. En revanche, il ne paraît pas souhaitable de soumettre des entreprises comme Cockerill-Sambre à l'application de la loi en projet, c'est-à-dire à d'autres règles que leurs concurrents.

De Minister betwist niet dat het amendement een aantal verdiensten heeft, maar blijft bij zijn mening dat het niet aangewezen is zich op de aangegeven weg te begeven.

Artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dat het bevoegdheidsgebied van de afdeling administratie van de Raad van State bepaalt met verwijzing naar de administratieve overheden, heeft aanleiding gegeven tot een interpretatie door de Raad van State zelf. Het gaat hier om hetzelfde probleem.

Ook de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen verwijst naar het desbetreffende artikel.

Al wie enigszins met de materie vertrouwd is zal dus weten waaraan zich te houden, en de definitie die het ontwerp voorstelt biedt uiteindelijk nog de meeste rechtszekerheid, aldus de Minister.

Het lid wijst erop dat men dezelfde logica niet gevolgd heeft inzake openbare aanbestedingen en ter zake geopteerd heeft voor een veel preciezere omschrijving van het toepassingsgebied.

De Minister herinnert eraan dat de wetgeving inzake de openbare aanbestedingen gewijzigd werd in uitvoering van een Europese richtlijn, zodat het uitgangspunt anders was.

Verder wijst hij op de coherentie van het systeem. Iedereen weet dat bevorderingen bij de Post bijvoorbeeld kunnen aangevochten worden voor de Raad van State en dat de bestuurshandelingen van de Post moeten gemotiveerd zijn. Dat betekent dus, dat men door naar hetzelfde artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te verwijzen, duidelijk aangeeft dat de Post ook aan de wet betreffende de openbaarheid van bestuur zal onderworpen zijn.

Anderzijds vreest de Minister te vervallen in casuïstiek. De N.V. Zeekanaal is in feite een overheidsbedrijf, dat evenwel de vorm heeft aangenomen van een naamloze vennootschap. Men ziet niet in waarom deze vennootschap niet aan de wet zou zijn onderworpen — en zij is dat ook als men verwijst naar artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State — ook al zijn haar activiteiten van commerciële aard.

Het lid merkt op dat bedrijven zoals de N.V. Zeekanaal of de M.I.V.B. opgericht zijn om een bepaalde infrastructuur te beheren, en niet in concurrentie treden met private firma's. Daarentegen lijkt het niet wenselijk bedrijven als Cockerill-Sambre aan de voorgestelde wet, en bijgevolg aan andere regels dan hun concurrenten, te onderwerpen.

Le littera C de l'amendement est rejeté par 8 voix contre 4. Son littera D est rejeté par 7 voix contre 4 et 1 abstention. En conséquence, les litteras A et B de l'amendement deviennent sans objet.

L'article 1^{er} est adopté par 9 voix contre 4, avec la correction matérielle proposée pour le premier alinéa, b), du texte français (la présente loi).

Article 2

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant :

« Remplacer le 1^o par ce qui suit :

« 1^o ces autorités facilitent l'information du public et plus particulièrement celle de la presse sur les activités de leurs services; »

Justification

1. Un dangereux empiètement

Le projet impose au Roi l'organisation d'un service d'information fédéral auquel il ne donne ni personnalité juridique ni autonomie. Une telle disposition constitue un empiètement du pouvoir législatif sur le domaine des compétences du pouvoir exécutif.

Selon la doctrine généralement admise et, en tout cas, adoptée par le Conseil d'Etat, la création des départements ministériels et des services centralisés de l'administration de l'Etat relève de la compétence du Roi, directement habilité en vertu des articles 96 et 107, alinéa 2 (anciennement 65 et 66, alinéa 2) de la Constitution.

Le projet crée ainsi un précédent menaçant l'actuel équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif fédéraux; il risque d'ajouter encore à la confusion dans les nouvelles structures de l'Etat.

2. L'information aux ordres du ministre de l'Intérieur

Le service d'information fédéral aura son activité placée sous le contrôle hiérarchique du ministre de l'Intérieur. Cette dépendance est d'autant plus choquante que le même ministre a récemment concentré entre ses mains le contrôle de tous les services de police et de gendarmerie.

Les autorités administratives fédérales et autres ont déjà leur organe officiel : le Moniteur belge. Les ministres, chefs des départements administratifs, disposent de la radio et de la télévision pour diffuser des communications qui ne sont pas toujours des modèles d'objectivité. Un service officiel d'information ne

Littera C van het amendement wordt verworpen met 8 stemmen tegen 4. Littera D van het amendement wordt verworpen met 7 stemmen tegen 4, bij 1 onthouding. Bijgevolg vervallen de littera's A en B van het amendement.

Artikel 1, met de tekstcorrectie voorgesteld voor de Franse tekst van het eerste lid, b), wordt aangenomen met 9 tegen 4 stemmen.

Artikel 2

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in :

« Het 1^o vervangen door wat volgt :

« 1^o bevorderen deze autoriteiten de voorlichting van de bevolking en in het bijzonder van de pers over de activiteiten van hun diensten; »

Verantwoording

1. Een gevaarlijke inbreuk

Op grond van het wetsontwerp moet de Koning een federale voorlichtingsdienst oprichten die geen rechtspersoonlijkheid bezit en niet autonoom is. Een dergelijke bepaling is een inbreuk van de wetgevende macht op de bevoegdheden van de uitvoerende macht.

Volgens een op dat punt nagenoeg eenstemmige rechtsleer, die hoe dan ook door de Raad van State is overgenomen, behoort de oprichting van ministeriële departementen en van gecentraliseerde diensten van het rijksbestuur tot de bevoegdheid van de Koning, die daartoe rechtstreeks is gemachtigd krachtens de artikelen 96 en 107, tweede lid, van de Grondwet (de vroegere artikelen 65 en 66, tweede lid).

Het ontwerp voert derhalve een precedent in dat het bestaande evenwicht tussen de federale wetgevende en uitvoerende macht bedreigt; de verwarring in het nieuwe staatsbestel zal daardoor nog groter worden.

2. Een voorlichting die ter beschikking van de Minister van Binnenlandse Zaken staat

De activiteiten van de federale voorlichtingsdienst zullen onder het hiërarchisch toezicht van de Minister van Binnenlandse Zaken staan. Deze afhankelijkheid is nog stuitender, wanneer men in aanmerking neemt dat dezelfde Minister onlangs het toezicht op alle politiediensten en de rijkswacht heeft verkregen.

De federale en de overige administratieve overheden hebben al een officieel orgaan, het Belgisch Staatsblad. De Ministers beschikken als hoofd van hun administratief departement over radio en televisie om mededelingen te doen, die niet altijd uitblinken door objectiviteit. Een officiële voorlichtingsdienst

pourra, par définition, que donner le point de vue subjectif des autorités. Il fera concurrence à la presse indépendante avec l'argent du contribuable.

3. Un devoir de transparence

Si les autorités administratives n'ont pas à mettre l'information à leur service, elles ont en revanche le devoir de laisser les « portes ouvertes » aux investigations de la presse indépendante afin que le public exerce un réel contrôle sur leur fonctionnement et leurs activités.

L'amendement vise à inscrire ce devoir de transparence des autorités administratives en lieu et place de ce service d'information qui n'offre aucune garantie d'indépendance.

Selon le ministre, l'amendement n'apporte rien. Le principe de la publicité active est inscrit dans le projet. En outre, l'on devra désigner un service chargé spécifiquement de l'information.

Enfin, selon le ministre, il n'est pas exact que le service d'information dépendrait du ministre de l'Intérieur. A cet égard, la justification de l'amendement est erronée. Le ministre renvoie à la discussion générale.

L'amendement est rejeté par 11 voix et 1 abstention.

MM. Daras et Tavernier déposent les amendements suivants:

« Compléter le 2° par ce qui suit :

« Elle met en outre à la disposition des administrés une personne chargée de les accueillir et de les orienter vers le fonctionnaire ou le service compétent pour recevoir leur demande et y donner suite ainsi que pour leur fournir toute explication complémentaire. »

Justification

Il n'est pas facile pour le citoyen « moyen » de s'y retrouver dans les arcanes de certaines administrations ou services publics. La mise à disposition d'un document peut, dans de nombreux cas, s'avérer insuffisante. Il convient donc que l'administré puisse rencontrer une personne à qui il pourra expliquer son problème et qui l'orientera correctement.

kan uiteraard alleen het subjectieve standpunt van de autoriteiten weergeven. Hij zal dank zij het geld van de belastingbetalers in concurrentie treden met de onafhankelijke pers.

3. Doorzichtigheid is een plicht

De administratieve overheden hebben niet alleen niet het recht om de voorlichting voor hun eigen zaak te gebruiken, zij zijn bovendien verplicht om de deuren voor de onafhankelijke pers open te houden, zodat de bevolking een reële controle op hun werkwijze en hun activiteiten kan uitoefenen.

Het onderhavige amendement strekt ertoe de oprichting van deze voorlichtingsdienst, die geen enkele garantie voor onafhankelijkheid biedt, te vervangen door de verplichting voor de administratieve overheden om doorzichtigheid te garanderen.

De Minister denkt dat het amendement niets bijbrengt. Het principe van de actieve openbaarheid staat in het ontwerp. Bovendien moet een dienst worden aangewezen die specifiek belast is met de voorlichting.

Tenslotte is het niet juist, aldus de Minister, dat de informatiedienst zou afhangen van de Minister van Binnenlandse Zaken, zoals ten onrechte in de toelichting bij het amendement staat. De Minister verwijst naar de algemene bespreking.

Het amendement wordt verworpen met 11 stemmen en 1 onthouding.

De heren Daras en Tavernier dienen de volgende amendementen in:

« Het 2° aanvullen met wat volgt :

« Bovendien stelt ze de bestuurden een persoon ter beschikking die voor hun ontvangst moet zorgen en hen moet doorverwijzen naar de ambtenaar of de dienst die bevoegd is om hun vraag in ontvangst te nemen en er gevolg aan te geven, en hen alle aanvullende inlichtingen te verstrekken. »

Verantwoording

Voor de modale burger is het niet zo makkelijk om wegwijs te worden in de doolhof van sommige administraties of overheidsdiensten. Hem een folder geven blijkt in vele gevallen niet te volstaan. De bestuurde moet dus een beroep kunnen doen op een persoon aan wie hij zijn probleem kan uitleggen en die hem oordeelkundig zal doorverwijzen.

« Compléter cet article par un 5°, libellé comme suit :

« 5° Chaque autorité administrative veillera à rédiger, dans la mesure du possible, les documents administratifs et nominatifs dans un langage clair, compréhensible par la plupart des administrés. »

Justification

La justification de cet amendement est évidente. A quoi servirait-il d'organiser la publicité et l'accessibilité des documents administratifs si ces documents eux-mêmes ne sont compréhensibles que par quelques « initiés » (comme c'est malheureusement encore parfois le cas)?

L'auteur de l'amendement déclare que le problème de la publicité active n'est pas simple et qu'il estime, comme le coauteur de l'amendement, qu'il conviendrait que chaque administration désigne un fonctionnaire chargé d'assister les personnes qui souhaitent consulter un document ou en prendre copie. En effet, il n'est pas toujours facile de trouver son chemin dans l'administration. Le second amendement est suffisamment explicite.

Le ministre ne conteste pas que ces amendements partent d'un bon sentiment. Il estime, toutefois, que la désignation d'un fonctionnaire à l'information est une modalité d'application à laquelle il faudra se résoudre éventuellement si la publicité de l'administration est largement utilisée. Il n'empêche qu'il n'y a pas lieu de le prévoir dès à présent dans la loi.

Quant au second amendement, il est en fait, selon le ministre, la traduction d'un vœux pieux. Le ministre ajoute que tous les textes et les documents émanant des autorités devraient être rédigés dans une langue convenable.

Enfin, il y a lieu de rappeler qu'il existe, au niveau du Ministère de l'Intérieur, une commission chargée de faire des propositions pour améliorer la lisibilité des textes.

Les deux amendements sont rejetés par 11 voix contre 1.

L'article 2 est adopté par 11 voix contre 1.

Article 3

Cet article est adopté sans observations, à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 4

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant.

« Dit artikel aanvullen met een 5°, luidend als volgt :

« 5° Elke administratieve overheid ziet erop toe om in de mate van het mogelijke de bestuursdocumenten en de nominatieve documenten in een duidelijke en voor de meeste bestuurden bevattelijke taal te redigeren. »

Verantwoording

Eigenlijk behoeft dit amendement geen verantwoording. Waartoe dient het om de openbaarheid en toegankelijkheid van de bestuursdocumenten te organiseren als alleen een handvol « ingewijden » diezelfde documenten begrijpen, zoals dat helaas soms nog het geval is?

De auteur van het amendement verklaart dat het probleem van de actieve openbaarheid niet eenvoudig is en dat hijzelf en de medeauteur van het amendement van oordeel zijn dat het aangewezen zou zijn dat elk bestuur een ambtenaar zou aanwijzen die de personen bijstaat die inzage of afschrift wensen van een stuk. Het is immers niet altijd eenvoudig zijn weg te vinden in de administratie. Het tweede amendement spreekt voor zichzelf.

De Minister betwist niet dat de amendementen uitgaan van een positieve ingesteldheid. Hij meent evenwel dat het aanwijzen van een informatieambtenaar een toepassingsmodaliteit is waartoe men allicht zal moeten komen als op ruime schaal gebruik wordt gemaakt van de openbaarheid van bestuur. Dat neemt niet weg dat het niet aangewezen is dat nu reeds in de wet te schrijven.

Het tweede amendement drukt volgens de Minister in feite een vrome wens uit, en bovendien zouden alle teksten en stukken die van de overheid uitgaan in een behoorlijke taal moeten gesteld zijn.

Tenslotte moet er worden op gewezen dat er op het niveau van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een commissie functioneert die voorstellen moet doen om de leesbaarheid van de teksten te verbeteren.

De beide amendementen worden verworpen met 11 stemmen tegen 1 stem.

Artikel 2 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 1 stem.

Artikel 3

Dit artikel wordt zonder opmerkingen eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 4

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in.

« Remplacer le troisième alinéa par ce qui suit :

« Les dispositions du chapitre III applicables aux autorités administratives fédérales s'appliquent mutatis mutandis aux autorités provinciales et communales. »

Justification

Une réglementation légale urgente s'impose

Le droit d'accès aux documents administratifs s'appliquera de plein droit à toutes les autorités administratives à partir du 1^{er} janvier prochain et c'est à l'échelon communal que l'on doit attendre la très grande majorité des demandes.

Le ministre de l'Intérieur reconnaît la compétence exclusive du législateur fédéral pour régler ce droit à l'égard des provinces et communes (rapport de la commission de la Chambre, p. 25) et il admet qu'à défaut d'une réglementation légale avant le 1^{er} janvier 1995, les provinces et communes « se verront exposées à toutes sortes d'actions procédurières » (ibid., p. 31). Aussi, selon le ministre, le Gouvernement « 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 » (ibid., p. 37).

Cependant, seuls les deux premiers paragraphes de l'article 6 du projet déposé par le Gouvernement sont applicables de plein droit aux provinces et aux communes. Pour le reste, c'est précisément le vide juridique.

Un prétexte peu convaincant

Pourquoi ce vide? Le ministre assure qu'« il n'est nullement question d'anticiper sur la régionalisation de la loi communale », mais que « 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 » (ibid., p. 37).

Depuis que les régions exercent la tutelle, un tel prétexte n'a jamais justifié leur consultation pour les innombrables lois applicables aux provinces et communes, et ce depuis la loi sur le nouveau régime disciplinaire du personnel communal — domaine où joue par excellence la tutelle — jusqu'au dernier projet examiné par le Sénat, visant à renforcer la démocratie communale et dont l'article 4 vise précisément l'accès aux documents communaux.

D'ailleurs, en vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, la tutelle spécifique de l'autorité fédérale sur les provinces et les communes s'étend à toutes les

« Het derde lid vervangen als volgt:

« De op de federale administratieve overheden toepasselijke bepalingen van hoofdstuk III zijn van overeenkomstige toepassing op de provinciale en gemeentelijke overheden. »

Verantwoording

Dringende nood aan een wettelijke regeling

Het recht op toegang tot de bestuursdocumenten geldt vanaf 1 januari eerstkomend van rechtswege voor alle administratieve overheden en het ligt in de lijn van de verwachtingen dat de gemeentelijke overheden de overgrote meerderheid van de aanvragen zullen krijgen.

De minister van Binnenlandse Zaken erkent dat uitsluitend de federale wetgever bevoegd is om dat recht te regelen ten aanzien van de provincies en de gemeenten (verslag van de Kamercommissie, blz. 25) en geeft toe dat bij gebreke van een wettelijke regeling vóór 1 januari 1995 de provincies en gemeenten zullen worden « blootgesteld aan allerlei procedurevorderingen » (ibid., blz. 31). Volgens de minister is de regering dan ook 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 » (ibid., blz. 37).

In het door de regering ingediende ontwerp zijn evenwel alleen de eerste twee paragrafen van artikel 6 van rechtswege van toepassing op de provincies en de gemeenten. Voor het overige is er inderdaad een rechtsvacuüm.

Een weinig overtuigend voorwendsel

Vanwaar dat vacuüm? Volgens de Minister wordt « niet vooruitgelopen op de regionalisering van de gemeentewet », maar is de regering van oordeel « 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 » (ibid., blz. 37).

Sinds de gewesten dat toezicht uitoefenen, is nooit een dergelijk voorwendsel opgegeven om hen te raadplegen over de talloze wetten die op de provincies en de gemeenten toepasselijk zijn, gaande van de wet betreffende de nieuwe tuchtregeling voor het gemeentepersoneel — waar het toezicht bij uitstek belang heeft — tot het laatste ontwerp dat in de Senaat behandeld werd en dat ertoe strekt de gemeentelijke democratie te versterken; in artikel 4 van dat ontwerp wordt nu net de toegang tot de gemeentelijke documenten behandeld.

Voorts heeft, overeenkomstig artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, het specifieke toezicht van de federale overheid op de provincies en

matières de sa compétence. Celles-ci comportent non seulement les motifs d'exceptions prévus aux deux premiers paragraphes de l'article 6, mais aussi les droits d'auteur (article 9), les archives communales (article 11), etc.

Et si, exceptionnellement dans le cas du présent projet, le Gouvernement estime utile la consultation des régions, pourquoi n'y a-t-il pas procédé au cours de son élaboration?

Une disposition inconstitutionnelle, incomplète et ambiguë

Consciente de l'immense lacune du projet et de l'impraticabilité de la proposition du ministre d'adopter une loi complémentaire dans les délais requis, la majorité de la commission de la Chambre a cru trouver une solution intermédiaire en habilitant le Roi à régler l'intervention des autorités communales en la matière.

Cette solution n'est malheureusement qu'un leurre.

1^o L'habilitation est inconstitutionnelle.

L'article 32 (anciennement 24ter) de la Constitution réserve la fixation des cas et conditions auxquels peut être soumis l'accès aux documents, à la loi et à l'ordonnance, et à l'égard des provinces et communes, c'est à la loi seule de le faire en vertu de l'article 162 (anciennement 108). Il ne peut donc y avoir de règlement par arrêté royal, serait-ce « sur la base de la présente loi »! Et le premier mécontent obtiendra l'annulation pour illégalité.

2^o La disposition est incomplète.

Elle oublie les provinces, dont la situation juridique est exactement la même que celle des communes.

3^o La disposition est ambiguë.

Les « documents » visés s'entendent comme étant toutes les informations dont dispose l'administration communale concernée (voir l'article 1^{er}), à commencer donc par ses propres documents administratifs. Et l'amendement insérant l'alinéa se justifiait par « l'application uniforme du droit à la publicité passive », c'est-à-dire l'application des règles de la loi également aux administrations communales.

Curieusement cependant, le ministre accepte l'amendement en disant qu'« il n'est pas opposé à ce qu'on permette aux administrations communales de jouer un rôle d'intermédiaire » et parle du « truchement de l'administration communale » entre le citoyen et on ne sait qui!

de gemeenten betrekking op alle materies die tot haar bevoegdheid behoren. Die materies omvatten niet alleen de uitzonderingsgronden bepaald in de eerste twee paragrafen van artikel 6, maar ook de auteursrechten (artikel 9), het gemeentearchief (artikel 11) enz.

Als de regering voor dit ontwerp een uitzondering maakt en de raadpleging van de gewesten nuttig acht, waarom is dat dan niet tijdens de uitwerking van het ontwerp gebeurd?

Een ongrondwettige, onvolledige en dubbelzinnige bepaling

Een meerderheid in de Kamercommissie beseftte dat het ontwerp een ernstige lacune vertoonde en dat het voorstel van de minister om binnen de vereiste termijn een aanvullende wet goed te keuren, onuitvoerbaar was. Ze heeft daarom een tussenoplossing gezocht en de Koning de bevoegdheid verleend de bemiddeling van de gemeentebesturen ter zake te regelen.

Die oplossing is spijtig genoeg slechts schijn.

1^o Die bevoegdheidsopdracht is ongrondwettig.

Overeenkomstig artikel 32 (voorheen 24ter) van de Grondwet kunnen alleen de wet, het decreet of de ordonnantie bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden bestuursdocumenten kunnen worden geraadpleegd. Artikel 162 (voorheen 108) bepaalt dat de provinciale en gemeentelijke instellingen uitsluitend bij de wet kunnen worden geregeld. Het is derhalve onmogelijk bij koninklijk besluit een regeling te treffen, zelfs niet « op grond van deze wet »! De eerste de beste ontevredene kan de beslissing laten vernietigen omdat ze onwettig is.

2^o De bepaling is onvolledig.

Ze veronachtzaamt de provincies, die in exact dezelfde rechtstoestand als de gemeenten verkeren.

3^o De bepaling is dubbelzinnig.

Met « documenten » wordt alle informatie bedoeld waarover het betrokken gemeentebestuur beschikt (zie artikel 1), te beginnen dus met de eigen bestuursdocumenten. De verantwoording van het amendement waardoor het lid werd ingevoegd, stelt dat het recht op passieve openbaarheid op eenvormige wijze moet worden uitgeoefend, dat wil zeggen dat de voorschriften van de wet ook op de gemeentebesturen moeten worden toegepast.

Eigenaardig genoeg aanvaardt de minister het amendement door te stellen dat hij « niet gekant [is] tegen de mogelijkheid de gemeentebesturen een bemiddelende rol te laten spelen »; hij heeft het daarbij over de « bemiddeling van de gemeente » tussen de burger en een onbekende andere partij!

Le terme « intervention » a le sens habituel d'« action », mais il peut aussi parfois se comprendre comme « entremise ». Le ministre veut-il étendre ou réduire la portée de la disposition à ce simple rôle (en contradiction avec l'article 4, premier alinéa)?

Une référence au décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs qui prévoit une « médiation » des autorités communales (Moniteur belge du 27 novembre 1991, p. 26 565) serait non pertinente, puisque le décret n'a pas compétence en matière de publicité des documents administratifs communaux et qu'il est antérieur à l'adoption de l'article 32 de la Constitution, lequel modifie complètement le contexte.

En conclusion, si le pouvoir législatif fédéral veut voir s'appliquer, sans problèmes juridiques et dans les délais, le nouveau droit constitutionnel à son principal champ de compétence — celui des administrations communales et provinciales —, il doit remplacer la disposition inconstitutionnelle, incomplète et ambiguë du projet, par la disposition claire, simple et constitutionnelle que propose l'amendement; une disposition qui n'anticipe sur rien et qui sera toujours modifiable si une révision de l'article 162 de la Constitution intervient au cours d'une prochaine législation.

Le ministre renvoie à la discussion générale. Il souhaite pouvoir d'abord consulter les régions.

L'amendement est rejeté par 11 voix et 1 abstention.

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent également l'amendement suivant:

« Ajouter à l'article 4 un § 2 libellé comme suit :

« § 2. Les alinéas 1^{er} et 2 du § 1^{er} ne s'appliquent pas aux services du Ministère de la Défense nationale, de la gendarmerie et de la Sûreté de l'Etat. »

Subsidiairement :

« Ajouter à l'article 4 un § 2 libellé comme suit :

« § 2. Les alinéas 1^{er} et 2 du § 1^{er} ne s'appliquent pas aux services de Ministère de la Défense nationale. »

Justification

La confidentialité des travaux des services précités doit être assurée dans l'intérêt même de l'efficacité de ces services, dont de nombreux dossiers ne peuvent être divulgués.

De Franse term « intervention » betekent gewoonlijk « tussenkomst », maar kan ook worden begrepen als « bemiddeling ». Wil de minister de draagwijdte van deze bepaling uitbreiden of beperken tot die eenvoudige rol (wat in strijd is met artikel 4, eerste lid)?

Het is niet relevant te verwijzen naar 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, blz. 26565), aangezien het decreet niet geldt voor de openbaarheid van de bestuursdocumenten van de gemeenten en dateert van voor de goedkeuring van artikel 32 van de Grondwet, dat de context volkomen wijzigt.

Tot besluit, als de federale wetgevende macht wil dat het nieuwe grondwettelijke recht probleemloos en binnen de gestelde termijn wordt toegepast op het voornaamste gebied van haar bevoegdheid — de provinciale en gemeentelijke besturen — moet de onderhavige bepaling die ongrondwettig, onvolledig en dubbelzinnig is, worden vervangen door de duidelijke, eenvoudige en grondwettige bepaling van het amendement. Die bepaling loopt nergens op vooruit en kan altijd worden aangepast wanneer artikel 162 van de Grondwet tijdens een volgende zittingsperiode wordt herzien.

De Minister verwijst naar de algemene bespreking. Hij wenst eerst de gewesten te kunnen raadplegen.

Het amendement wordt verworpen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen eveneens het volgende amendementen in:

« Aan artikel 4 een § 2 toe te voegen, luidende :

« § 2. Het eerste en het tweede lid van § 1 zijn niet van toepassing op de diensten van het Ministerie van Landsverdediging, van de Rijkswacht en van de Staatsveiligheid. »

Subsidiair :

« Aan artikel 4 een § 2 toe te voegen, luidende :

« § 2. Het eerste en het tweede lid van § 1 zijn niet van toepassing op de diensten van het Ministerie van Landsverdediging. »

Verantwoording

Het vertrouwelijke karakter van de werkzaamheden van de voormelde diensten moet worden beschermd in het belang van de efficiëntie van deze diensten, waarvan talrijke dossiers niet kunnen worden openbaar gemaakt.

Le ministre renvoie à la réponse qu'il a donnée au cours de la discussion générale.

L'amendement est rejeté à l'unanimité des 12 membres présents.

L'article 4 est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 5

Cet article est adopté sans observations, à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 6

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant:

« Au paragraphe 2, entre le 1^o et le 2^o, insérer un 1^obis, libellé comme suit:

« 1^obis tout autre droit ou liberté fondamentale d'une personne; ».

Justification

L'amendement vise donc à transférer parmi les motifs d'exception obligatoire (paragraphe 2) la protection des « libertés et droits fondamentaux », que le projet range parmi les motifs d'exception relative (paragraphe premier).

Non seulement il est illogique de maintenir « les libertés et droits fondamentaux » au paragraphe premier après avoir transféré — avec raison — au paragraphe 2 le droit au respect de « la vie privée » qui est lui-même un de ces droits fondamentaux, mais la raison qui a justifié ce dernier transfert par la commission de la Chambre, à savoir le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, vaut exactement de la même manière pour les autres droits et libertés qu'elle protège.

En effet, lorsque la convention permet — à des fins qu'elle énumère limitativement — des restrictions à certains des droits et libertés qu'elle protège, comme c'est le cas en ses articles 8 à 11, il ne peut s'agir que de mesures « prévues par la loi ». Et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme interprète cette « prévisibilité » comme exigeant que la loi elle-même indique en quelles situations et sous quelles conditions précises il peut y avoir restriction du droit ou de la liberté en question.

La convention ne permet donc pas de laisser l'autorité administrative apprécier elle-même « si l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection » des libertés et droits fondamentaux qu'elle garantit, comme le prévoit le projet.

De Minister verwijst naar zijn antwoord tijdens de algemene bespreking.

Het amendement wordt eenparig verworpen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 4 wordt eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 5

Dit artikel wordt zonder opmerkingen eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 6

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in:

« In § 2, tussen het 1^o en het 2^o, een 1^obis invoegen, luidend als volgt:

« 1^obis aan enig ander fundamenteel recht of enige andere fundamentele vrijheid van een persoon; ».

Verantwoording

Het amendement strekt ertoe de bescherming van de « fundamentele rechten en vrijheden », die het ontwerp bij de relative uitzonderingsgronden rangschikt (eerste paragraaf), bij de verplichte uitzonderingsgronden (tweede paragraaf) onder te brengen.

Het is niet alleen onlogisch de « fundamentele rechten en vrijheden » in § 1 te laten staan, terwijl het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, dat ook een fundamenteel recht is, terecht naar § 2 werd overgeheveld; maar de reden waarom de Kamercommissie het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer onder § 2 heeft gerangschikt (namelijk de naleving van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens) geldt bovendien evenzeer voor de andere rechten en vrijheden die door het verdrag worden beschermd.

Het Verdrag laat — voor de doelstellingen waarvan het een beperkende opsomming geeft — restricties toe van bepaalde rechten en vrijheden die het zelf beschermt, zoals bijvoorbeeld in de artikelen 8 tot 11, maar dan enkel en alleen wanneer het gaat om maatregelen waar de wet in voorziet. De rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens interpreteert die « voorzienbaarheid » als volgt: de wet zelf moet bepalen in welke specifieke situaties en in welke welbepaalde omstandigheden het betrokken recht of de betrokken vrijheid beperkt kan worden.

Het Verdrag laat dus niet toe dat de administratieve overheid zelf uitmaakt « of het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming » van de fundamentele rechten en vrijheden die door het verdrag worden beschermd, zoals door het ontwerp wél wordt bepaald.

Le législateur ne peut adopter une disposition qui viole la Convention européenne des droits de l'homme et expose la Belgique à de nouvelles condamnations par la Cour européenne de Strasbourg.

Le ministre craint que l'amendement, s'il est adopté, ne risque de limiter par trop le principe de la publicité de l'administration, qui est au demeurant un droit fondamental.

L'amendement est rejeté à l'unanimité des 12 membres présents.

MM. Daras et Tavernier déposent l'amendement suivant :

« Insérer un § 3bis, libellé comme suit :

« § 3bis. Les informations relatives aux émissions de substances dans l'environnement ne peuvent en aucun cas être gardées secrètes. »

Justification

Les raisons pour lesquelles l'administration peut refuser de communiquer certaines informations, telles qu'elles sont formulées à l'article 6, permettent une large interprétation, surtout en ce qui concerne l'environnement. On pourrait, par exemple, garder secrètes des émissions de substances polluantes sous prétexte qu'il faut préserver l'ordre public ou la sécurité du pays. Nous estimons que les informations relatives aux émissions de substances polluantes ne peuvent être tenues secrètes sous aucun prétexte.

L'auteur de l'amendement explique que le but de celui-ci est d'éviter les excès pouvant résulter d'une certaine interprétation du § 1^{er}, 7^o, de l'article proposé.

Le ministre signale que les données concernant les émissions sont soumises aux mêmes principes et règles que les autres données administratives. Cela signifie donc que l'on peut refuser la publication pour les raisons indiquées à l'article 6. Le ministre renvoie à la discussion qui a eu lieu à la Chambre.

Il souligne d'autre part que c'est la publicité qui est le principe de base, et que les exceptions visées à l'article 6 doivent par conséquent s'interpréter de façon limitative. Enfin, il renvoie aux possibilités de recours existantes, lorsque la communication est refusée.

L'amendement est rejeté par 11 voix contre 1.

De wetgever kan geen bepaling goedkeuren die het Europees Verdrag van de rechten van de mens schendt en België blootstelt aan nieuwe veroordelingen door het Europese Hof van Straatsburg.

De Minister vreest dat het amendement het risico inhoudt van een te grote imperking van het principe van de openbaarheid van bestuur, dat trouwens ook een grondrecht is.

Het amendement wordt eenparig verworpen door de 12 aanwezige leden.

De heren Daras en Tavernier dienen het volgende amendement in :

« Een § 3bis in te voegen, luidens als volgt :

« § 3bis. Gegevens betreffende de emissies van stoffen in het milieu mogen in geen geval geheim gehouden worden. »

Verantwoording

De redenen waarom bepaalde informatie kan geweigerd worden zoals uitgewerkt in artikel 6, laat zeker inzake milieu een ruime interpretatie toe. Men zou bijvoorbeeld emissies van verontreinigende stoffen kunnen geheim houden onder het voorwendsel van de openbare orde of de veiligheid van het land. Volgens ons kan informatie inzake emissies van verontreinigende stoffen onder geen beding geheim gehouden worden.

De auteur van het amendement geeft aan dat het strekt om de excessen te vermijden die kunnen voortvloeien uit een bepaalde interpretatie van § 1, 7^o, van het artikel.

De Minister geeft aan dat de gegevens met betrekking tot de emissies aan dezelfde principes en regels onderworpen zijn als de andere bestuurlijke gegevens. Dat kan dus inhouden dat de bekendmaking kan geweigerd worden om de redenen aangegeven in artikel 6. De Minister verwijst voor de bespreking in de Kamer.

Anderzijds wijst hij erop dat de openbaarheid het principe is, en dat de uitzonderingen bepaald in artikel 6 bijgevolg limitatief moeten worden geïnterpreteerd. Tenslotte verwijst hij naar de beroepsmogelijkheden als de mededeling geweigerd wordt.

Het amendement wordt verworpen met 11 stemmen tegen 1 stem.

M. Pede dépose l'amendement suivant:

« Remplacer le dernier alinéa du § 5 par ce qui suit :

« En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, une indemnité est payée au demandeur en fonction du dépassement du délai. »

Justification

Le premier alinéa du § 5 dispose que l'autorité administrative doit communiquer dans un délai de trente jours les motifs de l'ajournement ou du rejet d'une demande de publicité.

Or, cet excellent principe est rendu totalement caduc à l'alinéa suivant, puisque celui-ci permet à l'autorité de ne pas répondre du tout. C'est contraire à l'esprit du projet et ce n'est pas de nature à inciter l'autorité administrative à pratiquer la publicité de l'administration.

Nous proposons donc de prévoir que l'autorité administrative qui ne répond pas dans le délai fixé, doit verser au demandeur une indemnité proportionnelle au dépassement du délai.

L'auteur déclare que son amendement est peut-être susceptible d'amélioration et qu'à cet égard, il est ouvert aux suggestions, mais il estime, en tout cas, que le § 5 de l'article 6 tel qu'il est rédigé ne donne pas satisfaction. Imposer, au premier alinéa du § 5, des délais contraignants ainsi que l'obligation de fournir une motivation en cas de prolongation du délai ou de refus de la demande — mesures auxquelles on ne peut qu'applaudir — n'a aucun sens, si c'est pour permettre, dans un second alinéa, à l'autorité, d'être censée alors avoir rejeté la demande après avoir laisser simplement s'écouler le délai.

En fait, le second alinéa vide totalement le premier de sa substance.

Le ministre constate qu'en fait, l'amendement introduit une sorte d'astreinte. Pourtant, après le rejet — explicite ou tacite — de la demande, une procédure est ouverte auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs et, ensuite, auprès du Conseil d'Etat, où l'on peut éventuellement demander une astreinte.

Sur le fond de la question, le ministre fait remarquer que, comme les délais imposés sont relativement brefs, surtout pour des dossiers complexes, le demandeur sait à quoi s'en tenir dans un délai raisonnable. Il estime d'autre part que l'on peut supposer que l'administration concernée tiendra à rester maîtresse de son propre sort.

En effet, si de par son silence, elle laisse l'affaire lui échapper, ce qui équivaut à un refus, il faudra que celle-ci soit soumise à la Commission d'accès aux documents administratifs. Du coup l'autorité concer-

De heer Pede dient het volgende amendement in:

« Het laatste lid van § 5 te vervangen als volgt:

« Bij ontstentenis van een kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn wordt een vergoeding uitgekeerd aan de verzoeker in functie van de overschrijding van de termijn. »

Verantwoording

In de eerste alinea van § 5 wordt bepaald dat de administratieve overheid binnen een termijn van dertig dagen kennis geeft van de redenen tot uitstel of afwijzing van een verzoek om openbaarheid.

In de volgende alinea wordt dit gezond principe volledig ontkracht door de overheid het alternatief te geven om helemaal niet te antwoorden. Dit druist in tegen de geest van het wetsontwerp en werkt niet stimulerend voor de administratieve overheid inzake openbaarheid van bestuur.

Wij stellen daarom voor dat de administratieve overheid die niet binnen de gestelde termijn antwoordt een vergoeding betaalt aan de verzoeker in functie van de overschrijding van de termijn.

De auteur van het amendement verklaart dat zijn amendement misschien vatbaar is voor verbetering en dat hij ter zake open staat voor suggesties, wat niet wegneemt dat § 5 van artikel 6 zoals hij thans is gereedgeerd geen voldoening geeft. Het heeft niet veel zin in het eerste lid van § 5 stringente termijnen op te leggen en een motieveringsverplichting bij verlenging van de termijn van antwoord of bij weigering van de aanvraag, wat enkel kan worden toegejuicht, als men dan in het tweede lid leert dat de overheid de termijn zonder meer kan laten verlopen en dan geacht wordt de aanvraag te hebben afgewezen.

Het tweede lid ontkracht in feite volledig het eerste.

De Minister stelt vast dat het amendement in feite al een vorm van dwangsom invoert. Nochtans staat na het afwijzen van de aanvraag — uitdrukkelijk of stilzwijgend — een procedure open bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten en vervolgens bij de Raad van State, waar men eventueel een dwangsom kan eisen.

Wat de grond van de zaak betreft, wijst de Minister erop dat de opgelegde termijnen relatief kort zijn, zeker voor ingewikkelde dossiers, zodat de aanvrager redelijk snel uitsluitel heeft. Anderzijds is hij de mening toegedaan dat men er kan van uitgaan dat de betrokken overheid haar lot in eigen handen zal willen houden.

Als zij de zaak immers door haar stilzwijgen uit handen geeft, wat gelijkstaat met een weigering, moet de zaak immers worden voorgelegd aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, waarbij

née se retrouvera dans une position peu confortable, puisqu'elle aura refusé de communiquer les documents sans avoir été en mesure de motiver ce refus.

L'auteur de l'amendement fait remarquer que les choses seraient quand même plus nettes si l'absence de réponse était assimilée à une décision positive. Mais, sans vouloir aller jusqu'à demander que l'on prévoie cela, il persiste à penser que le second aliéna du § 5 incite véritablement les autorités administratives à ne rien faire, ce qui est pour elles la solution la plus simple. Il craint aussi que les autorités n'aient pas le réflexe escompté par le ministre dans les petites administrations et les administrations subalternes.

L'amendement est rejeté par 10 voix contre 2.

M. Pedé et consorts déposent également l'amendement suivant :

« Compéter cet article par un paragraphe 6, libellé comme suit :

« § 6. Lorsqu'il existe un doute ou une contestation en ce qui concerne la protection de la vie privée, notamment pour l'application du § 1^{er}, 2^o, la demande de consultation, d'explication ou de communication doit être soumise préalablement à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée, conformément aux dispositions du chapitre VII de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel. »

Justification

La demande de consultation, d'explication ou de communication de données stockées par une autorité administrative peut porter atteinte à la vie privée, particulièrement lorsqu'il s'agit de données extraites d'un document nominatif. Le fonctionnaire qui reçoit la demande de consultation, d'explication ou de communication aura souvent du mal à déterminer si la demande est de nature à porter atteinte à la vie privée. Aussi, en cas de doute ou de contestation, s'indique-t-il de demander l'avis d'une instance spécialisée en la matière, à savoir la Commission de la protection de la vie privée.

Le ministre craint que cet amendement n'aboutisse à mettre la Commission de la protection de la vie privée dans une situation tout à fait impossible et, par voie de conséquence, à rendre inopérante la loi relative à la publicité de l'administration. La commission en question n'a pas les moyens d'assumer la mission supplémentaire dont l'amendement la charge et, par ailleurs, elle a été créée pour des motifs et sur la base d'une philosophie tout autres.

L'amendement est retiré par son auteur.

de betrokken overheid in een weinig comfortabele positie zit: zij weigerde immers mededeling van de stukken zonder blijkbaar in staat te zijn een reden aan te geven voor de weigering.

De auteur van het amendement merkt op dat de toestand toch zuiverder zou zijn als een afwezigheid van antwoord zou gelijkgesteld worden met een positieve beslissing. Hij wil nochtans niet zo ver gaan, maar blijft erbij dat het tweede lid van § 5 de administratieve overheden in feite de pap in de mond geeft om niets te doen, wat voor hen de eenvoudigste oplossing is. Hij vreest ook dat de reflex waarop de Minister rekent in hoofde van de overheden niet zal bestaan in hoofde van kleinere of lagere administraties.

Het amendement wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

De heer Pedé c.s. dient eveneens het volgende amendement in :

« Een nieuwe paragraaf 6 toevoegen, luidend als volgt :

« Wanneer, inzonderheid voor de toepassing van § 2, 1^o, twijfel of betwisting ontstaat inzake de vrijwaring van de persoonlijke levenssfeer, wordt de vraag om inzage, uitleg of mededeling voorafgaandelijk voor advies voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk VII van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. »

Verantwoording

De vraag om inzage, uitleg of mededeling van gegevens opgeslagen door een administratieve overheid kan een schending van de privacy inhouden, zeker als het gegevens uit een nominatief document betreft. In veel gevallen zal het voor de ambtenaar tot wie een vraag om inzage, uitleg of mededeling wordt gericht niet evident zijn om te oordelen of die vraag een schending van de persoonlijke levenssfeer kan inhouden. Daarom is het aangewezen, in geval van twijfel of betwisting, het advies in te roepen van een ter zake deskundige instantie, zijnde de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De Minister vreest dat het amendement ertoe zal leiden dat de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer volledig onwerkbaar wordt en bijgevolg ook de wet betreffende de openbaarheid van bestuur. De Commissie waarvan sprake beschikt niet over de middelen om de bijkomende opdracht die het amendement haar wil opdragen uit te voeren, en zij werd bovendien voor heel andere redenen en met een andere filosofie opgericht.

Het amendement wordt ingetrokken.

L'article 6 est adopté par 10 voix contre 2.

Article 6bis (nouveau)

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant :

« Insérer un article 6bis (nouveau), libellé comme suit :

« Article 6bis. — L'autorité administrative fédérale qui décide de donner une suite favorable à une demande de consulter ou de recevoir une copie d'un document administratif relatif à une personne physique identifiée ou identifiable, en informe immédiatement cette personne sauf si celle-ci a donné préalablement son accord écrit ou si le document ressortit à une catégorie pour laquelle le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, a dispensé de la présente disposition ou a prévu une procédure d'information collective dans les conditions et selon les modalités qu'il détermine. L'autorité administrative informe le demandeur du motif de l'ajournement de sa réponse.

La personne concernée par le document peut, endéans les quinze jours de la réception de la communication prévue ci-dessus, demander à l'autorité administrative de reconsidérer sa décision au motif du respect de sa vie privée.

L'autorité administrative ne peut rejeter la demande de reconsidération qu'après avoir pris avis de la Commission de la vie privée instituée en vertu de l'article 23 de la loi du 8 décembre 1992 sur la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel. La commission est saisie et rend son avis selon la procédure prévue à l'article 29 de la même loi.

L'autorité administrative notifie sa décision définitive tant au demandeur de la consultation ou de la réception d'une copie du document qu'au demandeur de la reconsidération. Seule la décision définitive peut donner lieu à un recours conformément aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973.

Les autorités administratives fédérales ou la Commission d'accès prévue à l'article 8 peuvent d'initiative prendre l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur l'application de l'arti-

Artikel 6 wordt aangenomen met 10 tegen 2 stemmen.

Artikel 6bis (nieuw)

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in :

« Een artikel 6bis (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

« Artikel 6bis. — De federale administratieve overheid die beslist een gunstig gevolg te geven aan een vraag om inzage of mededeling in afschrift van een bestuursdocument met betrekking tot een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, geeft daarvan onmiddellijk kennis aan die persoon, behalve wanneer de betrokkene vooraf schriftelijk toestemming heeft verleend of wanneer het document tot een categorie behoort waarvoor de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, heeft voorgeschreven dat deze bepaling in dit geval niet geldt of heeft voorzien in een procedure voor collectieve kennisgeving, onder de voorwaarden en volgens de regels die Hij bepaalt. De administratieve overheid brengt de reden van het uitstel van het antwoord ter kennis van de verzoeker.

De persoon op wie het document betrekking heeft, kan, binnen vijftien dagen te rekenen van de ontvangst van voornoemde kennisgeving, de administratieve overheid verzoeken haar beslissing te heroverwegen met het oog op de eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

De administratieve overheid kan het verzoek tot heroverweging slechts verwerpen na het advies te hebben ingewonnen van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, opgericht krachtens artikel 23 van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. De Commissie wordt om advies verzocht en verleent haar advies volgens de procedure bepaald bij artikel 29 van dezelfde wet.

De administratieve overheid brengt haar definitieve beslissing ter kennis van zowel de persoon die om de inzage of de ontvangst van een afschrift van het document heeft verzocht, als van de persoon die het verzoek tot heroverweging heeft ingediend. Alleen tegen de definitieve beslissing kan beroep worden ingesteld overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

De federale administratieve overheden of de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten opgericht bij artikel 8 kunnen op eigen initiatief het advies inwinnen van de Commissie voor de be-

cle 6, § 2, 1^o, à toute demande d'accès à un document administratif dont elles sont saisies. Elles en avisent le demandeur.

Dans les cas prévus au présent article, les délais prévus aux articles 6, § 5, et 8, § 2, prennent cours à la date de réception par l'autorité administrative ou par la Commission d'accès, selon le cas, de l'avis de la Commission de la protection de la vie privée.»

Justification

Le projet qui, notamment en son article 8, apporte des recours au demandeur d'accès aux documents pour voir appliquer effectivement le droit à la publicité, n'en prévoit aucun pour la personne susceptible d'être atteinte dans sa vie privée.

A défaut d'être avertie de cette publicité, celle-ci risque fort de ne pas même avoir l'occasion de recourir devant le Conseil d'Etat, qui, de toute façon, ne pourrait intervenir qu'une fois le mal déjà fait.

L'amendement vise à rétablir l'équilibre.

L'obligation d'avertir la personne concernée par le document — y compris le système de dispense collective — est repris de la loi du 8 décembre 1992. Celle-ci l'applique aux documents « conservés suivant une structure logique devant permettre une consultation systématique », distinction devenue obsolète dès lors que le droit à la publicité des documents administratifs garantit la consultation quel que soit le mode de conservation.

La procédure de « reconsidération » est directement inspirée de celle prévue par l'article 8 en faveur des demandeurs d'accès aux documents.

Le recours à la « Commission de la protection de la vie privée » instituée par la loi du 8 décembre 1992 — qui prévoit expressément que cette commission sera chargée « d'autres missions qui lui sont confiées par la loi » — répond à la nécessité d'assurer l'unité d'interprétation de la notion de « vie privée » dans les diverses lois en recourant à la Commission spéciale en la matière. Il serait en effet aberrant que, suite à des divergences d'interprétation, un même document soit

scherming van de persoonlijke levenssfeer over de toepassing van artikel 6, § 2, 1^o, op ieder verzoek tot toegang tot een administratief document dat bij hen wordt ingediend. Zij stellen de verzoeker daarvan in kennis.

In de gevallen bepaald in dit artikel gaan de termijnen vermeld in artikel 6, § 5, en artikel 8, § 2, in op de datum waarop de administratieve overheid of de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, naar gelang van het geval, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ontvangt.»

Verantwoording

Het ontwerp voorziet in artikel 8 in beroepsmogelijkheden voor wie verzoekt om inzage in documenten, zodat het recht op openbaarheid daadwerkelijk kan worden uitgeoefend. Het bevat evenwel geen soortgelijke bepalingen voor degene aan wiens persoonlijke levenssfeer afbreuk mocht worden gedaan.

Indien die persoon niet wordt ingelicht over de beslissing tot openbaarmaking, loopt hij het risico dat hij zelfs de kans niet krijgt om een beroep in te stellen bij de Raad van State, die hoe dan ook slechts kan ingrijpen als het kwaad reeds is geschied.

Het amendement strekt ertoe het evenwicht te herstellen.

De verplichting om de persoon op wie het document betrekking heeft in te lichten (met inbegrip van de regeling inzake collectieve vrijstelling), is overgenomen uit de wet van 8 december 1992. Krachtens deze wet geldt die verplichting voor de documenten die worden bewaard volgens een logische structuur die een systematische consultatie mogelijk moet maken. Dat onderscheid is nu voorbijgestreefd, aangezien het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten raadpleging steeds garandeert, wat de wijze van bewaring ook is.

De procedure tot « heroverweging » is rechtstreeks ingegeven door de procedure bepaald in artikel 8 ten behoeve van degenen die toegang tot de documenten verzoeken.

Het beroep op de « Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer », opgericht bij de wet van 8 december 1992, die uitdrukkelijk bepaalt dat die commissie zal worden belast met « andere opdrachten die haar bij wet zullen worden toegewezen », beantwoordt aan de noodzaak om het begrip « persoonlijke levenssfeer » in de verschillende wetten op dezelfde wijze te interpreteren, met name door er de commissie bij te betrekken die in die aangelegen-

considéré comme étant relatif à la vie privée au regard de la loi de 1992 et ne le soit pas au regard de la loi en projet.

Il est inutile de prévoir la procédure, notamment les délais, puisqu'ils sont fixés par l'article 29 de la loi de 1992. Le délai qu'entraîne la procédure organisée par l'amendement est infiniment moins préjudiciable pour le demandeur d'accès que ne serait l'atteinte éventuelle à la vie privée pour la personne qui en serait victime.

Le ministre renvoie à la discussion de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, 3^o, et à celle de l'article 6.

L'amendement est rejeté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 7

Cet article ne donne pas lieu à observations et est adopté à l'unanimité des 12 membres présents.

Article 7bis (nouveau)

MM. de Donnée et Vandenhoute déposent l'amendement suivant :

« Insérer un article 7bis (nouveau), libellé comme suit :

« Article 7bis. — En cas de rejet d'une demande de consulter ou de recevoir copie d'un document administratif par une autorité administrative provinciale ou communale au motif d'une des exceptions prévues à l'article 6, § 1^{er} ou § 2, le demandeur peut introduire un recours devant le Roi dans un délai de trente jours à partir de la notification du rejet.

La décision du Roi est portée à la connaissance du demandeur endéans les soixante jours à partir de la réception du recours. »

Justification

C'est surtout au niveau des autorités administratives communales que l'on peut craindre des divergences d'interprétation des motifs d'exception à l'accès aux documents administratifs prévus par l'article 6, paragraphes 1^{er} et 2, du projet (sécurité de la population, libertés et droits fondamentaux, relations internationales, ordre public, sûreté, etc.).

Il y a intérêt à réduire le nombre de litiges, très probablement répétitifs, portés devant le Conseil

heid gespecialiseerd is. Het zou immers absurd zijn dat eenzelfde document, ingevolge uiteenlopende interpretaties, in het licht van de wet van 1992 zou worden beschouwd als een document dat betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer; terwijl dat niet het geval zou zijn in het licht van het onderhavige wetsontwerp.

Het is overbodig de procedure (onder andere de termijnen) te bepalen, aangezien die is vastgelegd in artikel 29 van de wet van 1992. De procedure zoals die door het amendement wordt geregeld, neemt enige tijd in beslag, maar dat is veel minder nadelig voor wie om toegang verzoekt, dan de eventuele aantasting van de persoonlijke levenssfeer nadelig zou zijn voor de persoon die er het slachtoffer van zou zijn.

De Minister verwijst naar de bespreking van artikel 1, tweede lid, 3^o, en van artikel 6.

Het amendement wordt eenparig verworpen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 7

Dit artikel wordt zonder opmerkingen eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Artikel 7bis (nieuw)

De heren de Donnée en Vandenhoute dienen het volgende amendement in :

« Een artikel 7bis (nieuw) invoegen, luidend als volgt :

« Artikel 7bis. — Bij verwerping door een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid van een aanvraag om inzage of mededeling in afschrift van een bestuursdocument wegens een van de in artikel 6, § 1 of § 2, vervatte uitzonderingsgronden, kan de verzoeker binnen dertig dagen te rekenen van het tijdstip van de kennisgeving van de verwerping beroep instellen bij de Koning.

Van de beslissing van de Koning wordt aan de verzoeker kennis gegeven binnen zestig dagen na ontvangst van het beroep. »

Verantwoording

Te vrezen valt dat met name de gemeentelijke administratieve overheden uiteenlopende interpretaties zullen geven van de in artikel 6, §§ 1 en 2, genoemde gronden waarom bij wijze van uitzondering geen toegang tot bestuursdocumenten wordt verleend (de veiligheid van de bevolking, de fundamentele rechten en vrijheden, de internationale betrekkingen, de openbare orde, de veiligheid...).

Het is zaak te voorkomen dat bij de Raad van State telkens soortgelijke geschillen aanhangig worden

d'Etat. En vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale a compétence pour organiser la « tutelle spécifique » en ces matières sur les provinces et les communes.

Le recours au Roi était d'ailleurs prévu à l'article 8 de l'avant-projet, mais a été retiré du projet par le Gouvernement afin d'éviter des dissensions en son sein en cas de recours contre une décision d'un ministre (rapport de la commission de la Chambre, p. 62). L'argument ne joue évidemment pas pour les recours à l'encontre de refus de provinces ou de communes.

L'appel à la « Commission d'accès » prévue à l'article 8 ne s'applique pas aux décisions des autorités administratives provinciales et communales.

L'amendement vise à rétablir la voie du recours administratif devant le Roi, mais à l'égard des seules autorités provinciales et communales et de leurs seules décisions en vertu d'un des motifs d'exception d'intérêt fédéral.

L'autorité fédérale n'a aucune justification de se dérober à sa mission de tutelle prévue par la loi spéciale du 8 août 1980, telle qu'elle vient encore d'être mise à jour tout récemment.

Il n'est par ailleurs nul besoin de prévoir des règles particulières de saisine du Conseil d'Etat. En cas de recours administratif, c'est la seule décision de l'autorité de tutelle (ou son refus implicite) qui « fait grief » et tous les délais sont fixés par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat sans qu'il soit besoin de les réitérer au projet.

La commission constate que l'amendement devient sans objet après le rejet des amendements déposés par les mêmes commissaires à l'article 1^{er}, premier alinéa, b), et à l'article 4, troisième alinéa.

Article 8

M. Pedé et consorts déposent l'amendement suivant :

« Remplacer cet article par ce qui suit :

« § 1^{er}. En cas de rejet explicite de la demande de consultation, d'explication, de communication ou de correction d'un document administratif ou à défaut de décision dans le délai imparti, le demandeur peut, dans les trente jours, saisir par écrit le fonctionnaire dénommé ci-après « médiateur ».

Un médiateur est nommé dans les services du Gouvernement fédéral.

gemaakt. Op grond van artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de federale overheid bevoegd om ter zake het « specifiek toezicht » op de provincies en de gemeenten te organiseren.

Artikel 8 van het voorontwerp voorzagt in een bij de Koning in te stellen beroep, maar is uit het ontwerp gelicht om te voorkomen dat in de Regering onenigheid zou ontstaan wanneer tegen een ministeriële beslissing beroep wordt aangetekend (verslag van de Kamercommissie, blz. 62). Dit argument geldt uiteraard niet voor de beroepen tegen de door de provincies of gemeenten genomen afwijzende beslissingen ter zake.

Het in artikel 8 genoemde beroep dat bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten kan worden ingesteld, is niet van toepassing op de beslissingen van de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

Het amendement strekt ertoe de mogelijkheid om administratief beroep bij de Koning in te stellen opnieuw in te voeren, zij het alleen ten aanzien van de provinciale en gemeentelijke autoriteiten en alleen wat betreft hun beslissingen op grond van een van de uitzonderingen van federaal belang.

Het is onverantwoord dat de federale overheid zich onttrekt aan haar plicht om toezicht uit te oefenen, zoals die in de zeer onlangs nog aangepaste bijzondere wet van 8 augustus 1980 is omschreven.

Het is overigens niet nodig om bijzondere regels inzake de Raad van State uit te werken. In geval van administratief beroep is het alleen de beslissing (of de impliciete weigering) van de toeziende overheid waartegen bezwaar rijst. De desbetreffende termijnen zijn vastgesteld in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het is derhalve overbodig deze in het wetsontwerp te herhalen.

De commissie stelt vast dat het amendement vervalt na de verwerping van de amendementen van dezelfde leden op artikel 1, eerste lid, b), en op artikel 4, derde lid.

Artikel 8

De heer Pedé c.s. dient het volgende amendement in :

« Dit artikel te vervangen als volgt :

« § 1. Bij uitdrukkelijke verwerping van de vraag om inzage, uitleg, mededeling of verbetering van een bestuursdocument of bij ontstentenis van enige beslissing binnen de gestelde termijn, kan de verzoeker binnen dertig dagen zijn aanvraag schriftelijk aanhangig maken bij de ambtenaar, hierna ombudsman te noemen.

Bij de diensten van de federale Regering wordt een ombudsman aangesteld.

Un médiateur est désigné, parmi le personnel, dans chacune des institutions visées à l'article 1^{er}, § 1^{er} :

1^o pour le Gouvernement fédéral, dans les institutions qui sont placées sous son autorité;

2^o par l'organe de gestion concerné, dans les institutions qui sont placées sous le contrôle du Gouvernement fédéral;

3^o par l'organe de gestion de la personne morale ou de l'association de fait chargée par l'autorité fédérale d'assurer un service public fédéral.

Le médiateur peut, en ce qui concerne la demande de consultation, d'explication, de communication ou de correction d'un document administratif, demander tous les renseignements utiles et examiner des documents à l'endroit où ils sont normalement conservés.

§ 2. Le médiateur prend une décision motivée dans les soixante jours de la réception de la demande. Sa décision est immédiatement exécutoire. Elle est immédiatement signifiée au demandeur et au service concerné. Le demandeur peut, conformément aux lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées par arrêté royal du 12 janvier 1973, introduire un recours en annulation contre cette décision.

§ 3. Le médiateur des services du Gouvernement fédéral et celui de toute institution relevant de l'autorité du Gouvernement fédéral établiront chaque année un rapport d'activité à l'intention du Gouvernement fédéral.

Lorsqu'il s'agit d'une institution relevant du contrôle du Gouvernement fédéral, son médiateur soumet chaque année un rapport d'activité à l'organe de gestion concerné, qui le communique au Gouvernement fédéral.

Lorsqu'il s'agit d'une personne morale ou d'une association de fait, chargée par le Gouvernement fédéral d'assurer un service public fédéral, son médiateur soumet chaque année un rapport d'activité à son organe de gestion, qui le communique au Gouvernement fédéral.

Le Gouvernement fédéral informera les Chambres législatives de chacun de ces rapports.

§ 4. Le Roi fixe les règles devant permettre d'assurer l'indépendance du médiateur dans les autorités administratives visées à l'article 1^{er}, § 1^{er}. »

Justification

Le projet s'est inspiré de la loi française relative à la publicité de l'administration pour créer une

Bij elke instelling als bedoeld in artikel 1, § 1, wordt onder hun personeel een ombudsman aangeduid door:

1^o hetzij de federale Regering, in de instellingen die onder haar gezag staan;

2^o hetzij het betrokken beheersorgaan, in de instellingen die onder het toezicht van de federale Regering staan;

3^o hetzij het beheersorgaan van de rechtspersoon of feitelijke vereniging, die door de federale overheid met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening is belast.

De ombudsman kan inzake de vraag om inzage, uitleg, mededeling of verbetering van een bestuursdocument alle nuttige inlichtingen opvragen en documenten onderzoeken op de plaats waar ze normaal worden bewaard.

§ 2. De ombudsman neemt binnen zestig dagen na ontvangst van de aanvraag een met redenen omklede beslissing. Zijn beslissing is onmiddellijk uitvoerbaar. Zijn beslissing wordt onmiddellijk betekend aan de verzoeker en aan de betrokken dienst. Tegen deze beslissing kan de verzoeker overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, een verzoekschrift tot vernietiging indienen.

§ 3. De ombudsman van de diensten van de federale Regering en deze van elke instelling die onder het gezag van de federale Regering staat, deelt jaarlijks een werkingsverslag mede aan de federale Regering.

Indien het een instelling betreft die onder het toezicht staat van de federale Regering, legt haar ombudsman jaarlijks een werkingsverslag voor aan het betrokken beheersorgaan, dat het mededeelt aan de federale Regering.

Indien het een rechtspersoon of feitelijke vereniging betreft, die door de federale overheid met het uitoefenen van een federale openbare dienstverlening is belast, legt haar ombudsman jaarlijks een werkingsverslag voor aan haar beheersorgaan, dat het mededeelt aan de federale Regering.

De federale Regering geeft de Wetgevende Kamers kennis van elk verslag.

§ 4. De Koning stelt de nadere regelen vast die de onafhankelijkheid van de ombudsman in het administratieve overheden, bedoeld in artikel 1, § 1, waarborgen. »

Verantwoording

Het ontwerp heeft zich geïnspireerd op de Franse wet op de openbaarheid van bestuur om een

« commission d'accès aux documents administratifs », dont la compétence serait uniquement consultative. Pour obtenir une décision, le demandeur devrait s'adresser au Conseil d'Etat. Cependant, cette procédure est compliquée pour le demandeur et pourrait surcharger le Conseil d'Etat, seul organe de décision. Il serait préférable de s'inspirer du règlement instauré à la Communauté flamande par l'article 12 du décret du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements de l'Exécutif flamand. L'installation d'un médiateur habilité à prendre des décisions offrirait au demandeur la garantie d'obtenir une réponse dans un délai relativement bref, réponse qui ne serait susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat qu'en deuxième instance, ce qui épargnerait à ce dernier une charge de travail supplémentaire.

L'auteur renvoie à la justification de l'amendement. Le ministre souligne que le Gouvernement déposera sous peu au Parlement le projet de loi relatif au médiateur. Sans aborder le fond du problème, il demande dès lors de ne pas adopter l'amendement parce que celui-ci contrecarre les projets gouvernementaux, tant en ce qui concerne le médiateur que la publicité de l'administration.

L'amendement est rejeté par 10 voix contre 2.

Le ministre déclare encore que le rejet de l'amendement n'exclut pas que l'on puisse examiner la possibilité d'étendre la compétence du médiateur à la matière de la publicité de l'administration.

L'article 8 est adopté par 11 voix et 1 abstention.

Articles 9 à 14

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation et sont adoptés à l'unanimité des 12 membres présents.

Vote sur l'ensemble

L'ensemble du projet de loi a été adopté par 11 voix et 1 abstention.

Par conséquent, la proposition de loi relative à la publicité des documents administratifs devient sans objet.

La commission a fait confiance au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le Rapporteur,
Eric PINOIE.

Le Président,
Jean PEDE.

« Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten » op te richten. Deze commissie zou slechts een advies kunnen uitbrengen. Voor een beslissing moet de aanvrager zich tot de Raad van State wenden. Dat schept enerzijds een omslachtige procedure voor de aanvrager van informatie en kan anderzijds een flessenhals creëren voor de Raad van State, die het enige beslissingsorgaan is. Beter ware zich te inspireren op de regeling die in de Vlaamse Gemeenschap geldt en vervat ligt in artikel 12 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in diensten en instellingen van de Vlaamse Executieve. De installatie van een ombudsman met beslissingsbevoegdheid garandeert de aanvrager op relatief korte termijn een antwoord, dat pas in tweede instantie vatbaar is voor een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, die als dusdanig minder zwaar zal worden belast.

De auteur van het amendement verwijst naar de toelichting bij het amendement. De Minister wijst erop dat de Regering een ontwerp van wet op de ombudsman bij het Parlement zal indienen. Zonder op de grond van het probleem in te gaan vraagt hij bijgevolg het amendement niet aan te nemen omdat het het opzet van de regeringsontwerpen, zowel inzake de ombudsman als inzake de openbaarheid van bestuur doorkruist.

Het amendement wordt verworpen met 10 tegen 2 stemmen.

De Minister verklaart nog dat de verwerping van het amendement niet uitsluit dat kan worden onderzocht de bevoegdheid van de ombudsman tot de materie van de openbaarheid van bestuur uit te breiden.

Artikel 8 wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

Artikelen 9 tot 14

Deze artikelen geven geen aanleiding tot opmerkingen. Zij worden eenparig aangenomen door de 12 aanwezige leden.

Stemming over het geheel

Het geheel van het ontwerp wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

Bijgevolg vervalt het voorstel van wet betreffende de openbaarheid van de administratieve stukken.

De Commissie schenkt vertrouwen aan de verslaggever voor het opstellen van het verslag.

De Rapporteur,
Eric PINOIE.

De Voorzitter,
Jean PEDE.