

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1993-1994

29 MARS 1994

**Projet de loi relative
à la publicité de l'administration**

AMENDEMENTS**SOMMAIRE**

N ^{os}	Pages
3 Amendement proposé par MM. de Donnée et Vandenhautte	2
4 Amendements proposés par MM. Vandenhautte et de Donnée	3
5 Amendement proposé par MM. de Donnée et Vandenhautte	6
6 Amendement proposé par MM. Vandenhautte et de Donnée	7
7 Amendement proposé par MM. de Donnée et Vandenhautte	9

R. A 16517*Voir:***Documents du Sénat:****999** (1993-1994).N^o 1: Projet transmis par la Chambre des représentants.N^o 2: Rapport.**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1993-1994

29 MAART 1994

**Ontwerp van wet betreffende
de openbaarheid van bestuur**

AMENDEMENTEN**INHOUD**

Nrs.	Bladz.
3 Amendement van de heren de Donnée en Vandenhautte	2
4 Amendementen van de heren Vandenhautte en de Donnée	3
5 Amendement van de heren de Donnée en Vandenhautte	6
6 Amendement van de heren Vandenhautte en de Donnée	7
7 Amendement van de heren de Donnée en Vandenhautte	9

R. A 16517*Zie:***Gedr. St. van de Senaat:****999** (1993-1994):

Nr. 1: Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Nr. 2: Verslag.

3. — AMENDEMENT PROPOSE PAR MM. de DONNEA ET VANDENHAUTE

Article 1^{er}

A. Au premier alinéa, compléter le littéra *b* par ce qui suit :

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

Justification

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

B. 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 » donné 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.

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.

3. — AMENDEMENT VAN DE HEREN de DONNEA EN VANDENHAUTE

Artikel 1

A. In het eerste lid, letter *b* aanvullen met wat volgt :

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

Verantwoording

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

B. 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 « persoonsgegeven » 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 beoordeelende 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 en er chronologisch aan voorafgaat, geen gebiedend karakter heeft.

2. Gevolg voor artikel 4

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

François-Xavier de DONNEA.
Jacques VANDENHAUTE.

*
* *

4. — AMENDEMENTS PROPOSES PAR MM. VANDENHAUTE ET de DONNEA

Art. 2

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 tous 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 fonction 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

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!

*
* *

4. — AMENDEMENTEN VAN DE HEREN VANDENHAUTE EN de DONNEA

Art. 2

Het 1^o te 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 ministeriele 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

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 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.

*
* *

Art. 4

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

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 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

staant. 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 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. Doozichtigheid 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.

*
* *

Art. 4

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 Commissie, 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 geraad-

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, de la loi sur le nouveau régime disciplinaire du personnel communal — domaine où joue par excellence la tutelle — jusqu'au dernier projet, encore à l'examen du 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 matières de sa compétence. Celles-ci comportent non seulement les motifs d'exception prévus aux deux premiers paragraphes de l'article 6 mais aussi les droits d'auteur (art. 9), les archives communales (art. 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 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 24^{ter}) de la Constitution réserve la fixation des cas et conditions auxquels peut être soumis l'accès aux documents, à la loi, au décret 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 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 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!

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)?

pleegd 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 nog in de Senaat behandeld wordt 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 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 (art. 9), het gemeentearchief (art. 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 Commissie beseft 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 24^{ter}) 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!

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)?

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. 26565) serait irrelevante, 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 qui 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 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 législature.

Jacques VANDENHAUTE.
François-Xavier de DONNEA.

*
* *

5. — AMENDEMENT PROPOSE PAR MM. de DONNEA ET VANDENHAUTE

Art. 6

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

« 1^o*bis* 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 (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, 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 la restriction du droit ou de la liberté en question.

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 vóór 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.

*
* *

5. — AMENDEMENT VAN DE HEREN de DONNEA EN VANDENHAUTE

Art. 6

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

« 1^o*bis* 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 relatieve 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 commissie 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.

La Convention ne permet donc pas de laisser l'autorité administrative d'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.

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.

François-Xavier de DONNEA.
Jacques VANDENHAUTE.

*
* *

6. — AMENDEMENT PROPOSE PAR MM. VANDENHAUTE ET de DONNEA

Art. 6bis (nouveau)

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

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.

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 Europees Hof van Straatsburg.

*
* *

6. — AMENDEMENT VAN DE HEREN VANDENHAUTE EN de DONNEA

Art. 6bis (nouveau)

Een artikel 6bis (nieuw) in te voegen, 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

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'article 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 avoir même 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 quelque 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 spécialisée en la matière. Il serait en effet aberrant que, suite à des divergences d'interprétation, un même document soit 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.

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 bescherming 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, naargelang 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 aangelegenheid 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.

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.

Jacques VANDENHAUTE.
François-Xavier de DONNEA.

*
* *

7. — AMENDEMENT PROPOSE PAR MM. de DONNEA ET VANDENHAUTE

Art. 7bis (nouveau)

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 premier 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 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 au 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, 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.

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.

*
* *

7. — AMENDEMENT VAN DE HEREN de DONNEA EN VANDENHAUTE

Art. 7bis (nieuw)

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 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 voorzag 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 aangerekend (verslag van de commissie, 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.

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.

François-Xavier de DONNEA.
Jacques VANDENHAUTE.

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.