

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1995-1996

17 JANUARI 1996

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur teneinde de bepalingen met betrekking tot de doorzichtigheid van het bestuur toepasbaar te maken op de provinciale overheden

(Ingediend door de heer Foret
en mevr. Cornet d'Elzjus)

TOELICHTING

Op 18 juni 1993 (*Belgisch Staatsblad* van 29 juni 1993) heeft de grondwetgever een artikel 32 van de Grondwet (vroeger artikel 24^{ter} van de Grondwet) goedgekeurd, dat het volgende bepaalt: «Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.»

Dit artikel werd goedgekeurd met een bepaling die de inwerkingtreding uitstelde tot 1 januari 1995. «Die termijn werd als billijk beschouwd teneinde de wetgevers de tijd te gunnen de nodige maatregelen te nemen om de uitoefening van het recht op toegang tot de bestuursdocumenten te organiseren (vertaling)» (1).

Zo werden op diverse bevoegdheidsniveaus uitvoeringsmaatregelen genomen: de wet van 11 april 1994

(1) M. Verdussen en A. Noel. «*Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993.*», in A.P.T., 1994, blz. 134.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1995-1996

17 JANVIER 1996

Proposition de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration en vue de rendre applicable aux autorités provinciales les dispositions sur la transparence administrative

(Déposée par M. Foret
et Mme Cornet d'Elzjus)

DÉVELOPPEMENTS

Le 18 juin 1993 (*Moniteur belge*, 29 juin 1993), le constituant votait un article 32 de la Constitution (ancien article 24^{ter} de la Constitution) disposant que: «Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.»

Cet article était voté avec une disposition différant son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1995. «Ce délai a été considéré comme raisonnable pour laisser aux législateurs le temps de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs.» (1).

Ainsi, des mesures d'exécution ont été prises à divers niveaux de pouvoir: la loi du 11 avril 1994 rela-

(1) M. Verdussen et A. Noel. «*Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993.*», in A.P.T., 1994, p. 134.

betreffende de openbaarheid van bestuur; het decreet van de Franse Gemeenschap van 22 december 1994; het decreet van het Waals Gewest van 30 maart 1995 en de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 30 maart 1995.

Aan Vlaamse kant werd reeds op 13 oktober 1991 een decreet met betrekking tot de openbaarheid van de bestuursdocumenten goedgekeurd(1).

Naar aanleiding van de recente wijziging van de gemeentewet werden in die wet tevens bepaalde maatregelen met betrekking tot de doorzichtigheid van het bestuur ingevoegd(2).

Tot op heden heeft evenwel geen enkele wet vorm gegeven aan het grondwettelijke recht op de bestuurlijke doorzichtigheid van de provinciale administratieve diensten.

De personen die belast zijn met de organisatie van de provinciale besturen hebben juridisch gezien nog steeds geen duidelijkheid omtrent de toepassing van artikel 32 van de Grondwet op hun besturen. Ook bij de burger blijft onzekerheid bestaan over de deugdelijkheid van zijn recht, over de procedure om dat recht uit te oefenen en over de beroepsmogelijkheden indien dat recht hem wordt geweigerd.

Toch was de grondwetgever hieromtrent zeer duidelijk. De toepassing van het recht op toegang tot de bestuursdocumenten kon in geen geval worden opgeschort indien er op 1 januari 1995 geen uitvoeringsmaatregelen waren. Een burger zou bijgevolg nu al met succes bij de afdeling administratie van de Raad van State een vordering kunnen instellen tegen een provinciale administratieve overheid omdat die geen concrete uitvoering geeft aan zijn grondwettelijk recht.

Dat rechtsvacuüm, dat indruist tegen de grondwettelijke bepalingen, moet dringend worden verholpen. De federale wetgever is ter zake bevoegd.

Bijgevolg moet worden voorgesteld de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur uit te breiden tot de provinciale overheden.

Die uitbreiding houdt naast de passieve openbaarheid, die bij artikel 32 van de Grondwet wordt geregeld, een aantal bepalingen in die betrekking hebben op de organisatie van een actieve openbaarheid, waardoor de burger de afstand die hem scheidt van een plaatselijk bestuur dat hem ten dienste staat, kan verkleinen.

(1) Voor commentaar bij die diverse regelgevingen, zie meer bepaald F. Jongen, «*La publicité de l'administration.*», in J.T., 1995, blz. 777-788.

(2) De wet van 11 juli 1994 tot wijziging van de gemeentewet met het oog op de versterking van de gemeentelijke democratie.

tive à la publicité de l'administration; le décret de la Communauté française du 22 décembre 1994; le décret régional wallon du 30 mars 1995 et l'ordonnance de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995.

Côté flamand, un décret avait déjà été adopté, en matière de publicité des documents administratifs, le 13 octobre 1991(1).

Certaines mesures de transparence administrative ont également été insérées à l'occasion de la récente modification de la loi communale(2).

Par contre, aucune loi n'a encore concrétisé le droit constitutionnel à la transparence administrative en ce qui concerne les administrations provinciales.

De ce fait, les responsables de l'organisation des administrations provinciales restent dans un flou juridique quant à la mise en œuvre, en leur sein, de l'article 32 de la Constitution, et les citoyens restent dans l'incertitude quant à la consistance de leur droit, la procédure pour l'exercer et les recours en cas de refus.

Pourtant, le constituant est clair. En aucun cas, l'absence de mesures d'exécution au 1^{er} janvier 1995 ne pourrait suspendre l'application du droit d'accès aux documents administratifs. Dès lors, aujourd'hui même, un citoyen pourrait tenter avec succès auprès de la section d'administration du conseil d'Etat un recours contre une autorité administrative provinciale, pour ne pas avoir rendu réel son droit constitutionnel.

Il est urgent de combler ce vide législatif contraire aux exigences de la Constitution. Et c'est le législateur fédéral qui est compétent pour ce faire.

Il faut donc proposer d'étendre l'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration aux autorités provinciales.

Celle-ci comprend en outre des exigences de publicité passive fixées par l'article 32 de la Constitution, une série de dispositions relatives à l'organisation d'une publicité active permettant de rapprocher le citoyen d'une administration locale mise à son service.

(1) Pour un commentaire de ces différentes réglementations, voir notamment F. Jongen, «*La publicité de l'administration.*», in J.T., 1995, pp. 777-788.

(2) Loi du 11 juillet 1994 modifiant la loi communale en vue de renforcer la démocratie communale.

Het is niet onze bedoeling nogmaals alle voordelen op te sommen van een doorzichtig bestuur, waarvoor we lange tijd hebben gepleit. We herinneren er evenwel aan dat een doorzichtig bestuur de burger niet alleen zijn rechten waarborgt en hem een beter inzicht verschaft in de beslissingen van de overheid, maar dat het bestuur er ook door zal veranderen omdat het wordt teruggebracht tot zijn plicht om diensten te verlenen en onder ieders toezicht het algemeen belang te dienen.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 1, eerste lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, wordt een punt a)bis ingevoegd, luidend als volgt:

«a)bis — op de provinciale administratieve overheden;».

Art. 3

In dezelfde wet wordt een artikel *2bis* (nieuw) ingevoegd, luidend als volgt:

«Art. *2bis*. — 1^o De provincieraad richt een cel op die binnen de provinciale administratieve diensten belast is met de conceptie en de realisatie van de provinciale informatie. Hij bepaalt de opdrachten en de middelen van die cel.

2^o De provinciale administratieve diensten publiceren een document met de beschrijving van hun bevoegdheden, hun structuren en hun werking; dit document wordt ter beschikking gesteld van eenieder die erom vraagt.

3^o Elke briefwisseling uitgaande van de provinciale administratieve overheid vermeldt de naam, de hoedanigheid en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier.

4^o Elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een provinciale administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde,

Nous ne répéterons pas ici tous les bénéfices d'une transparence administrative pour laquelle nous avons longtemps plaidé. Néanmoins, rappelons qu'elle permet non seulement aux citoyens de garantir leurs droits et de mieux comprendre les décisions prises par les pouvoirs publics, mais aussi, elle transforme l'administration en la ramenant à son devoir de service et de gestion de l'intérêt général sous le contrôle de chacun.

Michel FORET.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

À l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est inséré un point a)bis, libellé comme suit:

«a)bis — aux autorités administratives provinciales;».

Art. 3

Dans la même loi est inséré un article *2bis* (nouveau) libellé comme suit:

«Art. *2bis*. — 1^o Le Conseil provincial détermine une cellule qui, au sein de l'administration provinciale, est chargée de la conception et de la réalisation de l'information provinciale. Il définit ses missions et ses moyens.

2^o L'administration provinciale publie et tient à disposition de toute personne qui le demande un document décrivant ses compétences, ses structures et son fonctionnement.

3^o Toute correspondance émanant de l'autorité administrative provinciale indique le nom, la qualité et le numéro de téléphone de la personne en mesure de fournir de plus amples informations sur le dossier.

4^o Tout document, par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant de l'autorité administrative provinciale est notifiée à un administré, indique les voies éventuelles de recours,

vermeldt de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij welke het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen; bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.»

Art. 4

In artikel 3 van dezelfde wet worden de woorden «artikel 2, 1^o en 2^o,» vervangen door de woorden «de artikelen 2, 1^o en 2^o, en *2bis*, 1^o en 2^o».

Art. 5

In artikel 4, eerste lid, van dezelfde wet, worden tussen de woorden «van een federale administratieve overheid» en de woorden «en op het ontvangen van een afschrift» de woorden «of van de provinciale administratieve overheid» ingevoegd.

Art. 6

In artikel 5 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1^o in het eerste lid worden de woorden «aan de bevoegde federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «aan de bevoegde federale of provinciale administratieve overheid»;

2^o in het tweede lid worden de woorden «tot een federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «tot een federale of provinciale administratieve overheid»;

3^o in het derde lid worden de woorden «De federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «De federale of provinciale administratieve overheid».

Art. 7

In artikel 6 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1^o in § 3, worden de woorden «Een federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «Een federale of provinciale administratieve overheid»;

2^o in § 5, worden de woorden «De federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «De federale of provinciale administratieve overheid».

Art. 8

In artikel 7 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

les instances compétentes pour en connaître, ainsi que les formes et délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours.».

Art. 4

À l'article 3 de la même loi, les mots «l'article 2, 1^o et 2^o» sont remplacés par les mots «les articles 2, 1^o et 2^o, et *2bis*, 1^o et 2^o».

Art. 5

À l'article 4, alinéa 1^{er}, de la même loi, les mots «ou de l'autorité administrative provinciale» sont insérés entre les mots «d'une autorité administrative fédérale» et les mots «et de recevoir une copie».

Art. 6

À l'article 5 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes:

1^o à l'alinéa 1^{er}, les mots «à l'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «à l'autorité administrative fédérale ou provinciale»;

2^o à l'alinéa 2, les mots «à une autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «à une autorité administrative fédérale ou provinciale»;

3^o à l'alinéa 3, les mots «L'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «L'autorité administrative fédérale ou provinciale».

Art. 7

À l'article 6 de la même loi sont apportées les modifications suivantes:

1^o au § 3, les mots «L'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «L'autorité administrative fédérale ou provinciale»;

2^o au § 5, les mots «L'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «L'autorité administrative fédérale ou provinciale».

Art. 8

À l'article 7 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° in het eerste lid worden de woorden «van een federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «van een federale of provinciale administratieve overheid»;

2° in het tweede lid worden de woorden «De federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «De federale of provinciale administratieve overheid»;

3° in het derde lid worden de woorden «tot een federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «tot een federale of provinciale administratieve overheid».

Art. 9

In artikel 8 van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° paragraaf 1 wordt aangevuld als volgt:

«In het raam van de openbaarheid van het provinciaal bestuur richt de provincieraad een provinciale commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten op die is samengesteld uit personen die hij onder zijn eigen leden aanwijst, met uitzondering van de leden van de bestendige deputatie. Deze commissie is proportioneel samengesteld op basis van de samenstelling van de provincieraad en wordt voorgezeten door de voorzitter van die raad. Ze bepaalt haar werkingsreglement. Dat wordt in het Bestuursmemoriaal gepubliceerd.»;

2° in § 2, eerste lid, worden de woorden «tot de betrokken federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «tot de betrokken federale of provinciale administratieve overheid», en de woorden «de Commissie» worden vervangen door de woorden «de in § 1 bedoelde Commissie»;

3° in § 2, tweede lid, worden de woorden «van de betrokken federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «van de betrokken federale of provinciale administratieve overheid»;

4° in § 2, derde lid, worden de woorden «De federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «De federale of provinciale administratieve overheid»;

5° in § 3, worden de woorden «door een federale administratieve overheid» vervangen door de woorden «door een federale of provinciale administratieve overheid»;

6° in § 4, worden de woorden «De Commissie» vervangen door de woorden «De in § 1 bedoelde Commissie».

Art. 10

In artikel 9 van dezelfde wet worden de woorden «van een federale administratieve overheid» vervan-

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots «d'une autorité administrative fédérale» sont remplacés par les mots «d'une autorité administrative fédérale ou provinciale»;

2° à l'alinéa 2, les mots «L'autorité administrative fédérale» sont remplacés par les mots «L'autorité administrative fédérale ou provinciale»;

3° à l'alinéa 3, les mots «à une autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «à une autorité administrative fédérale ou provinciale».

Art. 9

À l'article 8 de la même loi, sont apportées les modifications suivantes:

1° le § 1^{er} est complété par:

«Toutefois, dans le cadre de la publicité de l'administration provinciale, le conseil provincial crée en son sein une commission provinciale d'accès aux documents administratifs, à l'exclusion des membres de la députation permanente. Cette commission est composée de manière proportionnelle à la composition du conseil provincial et est présidée par le président du conseil. Elle détermine son règlement de fonctionnement. Celui-ci est publié au Mémorial administratif.»;

2° au § 2, alinéa 1^{er}, les mots «à l'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «à l'autorité administrative fédérale ou provinciale» et les mots «à la Commission», sont remplacés par les mots «à la Commission visée au § 1^{er}»;

3° au § 2, alinéa 2, les mots «à l'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «à l'autorité administrative fédérale ou provinciale»;

4° au § 2, alinéa 3, les mots «L'autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «L'autorité administrative fédérale ou provinciale»;

5° au § 3, les mots «par une autorité administrative fédérale», sont remplacés par les mots «par une autorité administrative fédérale ou provinciale»;

6° au § 4, les mots «La Commission», sont remplacés par les mots «La Commission visée au § 1^{er}, alinéa 1^{er}».

Art. 10

À l'article 9 de la même loi, les mots «d'une autorité administrative fédérale» sont remplacés par les

gen door de woorden « van een federale of provinciale administratieve overheid ».

Art. 11

Artikel 12 van dezelfde wet wordt aangevuld met het volgende lid:

« In het raam van de openbaarheid van het provinciaal bestuur wordt het bedrag van de eventuele vergoeding door de provincieraad tegen kostprijs vastgesteld. »

Art. 12

Deze wet treedt in werking zes maanden nadat ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

mots « d'une autorité administrative fédérale ou provinciale ».

Art. 11

L'article 12 de la même loi est complété par l'alinéa suivant:

« Toutefois, dans le cadre de la publicité de l'administration provinciale, le montant de la rétribution éventuelle est fixée au prix coûtant par le conseil provincial. ».

Art. 12

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

Michel FORET.
Christine CORNET D'ELZIUS.