

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

5 november 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 11 april 1994
betreffende de openbaarheid van bestuur
teneinde de transparantie op het gebied
van de behandeling door administratieve
instanties van aanvragen om inzage,
uitleg of mededeling in afschrift te versterken**

(ingediend door de heer Werner Somers)

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

5 novembre 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 11 avril 1994
relative à la publicité de l'administration afin
de renforcer la transparence du traitement,
par les instances administratives,
des demandes de consultation, d'explications
ou de communication sous forme de copie**

(déposée par M. Werner Somers)

SAMENVATTING

Eenieder heeft, volgens de voorwaarden bepaald in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, het recht op inzage, uitleg en mededeling in afschrift van een bestuursdocument waarover de betrokken administratieve instantie beschikt.

De wet voorziet weliswaar in de mogelijkheid om een verzoek tot heroverweging tot een administratieve instantie te richten indien de verzoeker moeilijkheden ondervindt, maar sommige instanties blijken niet over voldoende gegevens te beschikken waaruit kan worden afgeleid dat de wet wordt nageleefd.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de transparantie op het gebied van de behandeling van de aanvragen om inzage, uitleg of mededeling in afschrift door administratieve instanties te versterken.

RÉSUMÉ

Chacun a le droit de consulter un document administratif dont dispose une instance administrative, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir communication sous forme de copie, selon les conditions prévues dans la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

La loi prévoit, certes, la possibilité pour le demandeur d'adresser une demande de reconsidération à une instance administrative lorsqu'il rencontre des difficultés à cet égard, mais certaines instances administratives ne disposent pas de données suffisantes permettant de déduire que la loi est respectée.

La présente proposition de loi vise à renforcer la transparence du traitement, par les instances administratives, des demandes de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De openbaarheid van bestuur is een in de Grondwet verankerd grondrecht. Artikel 32 van de Grondwet 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.” Aldus wordt het aan de verschillende wetgevers overgelaten om binnen hun onderscheiden bevoegdheden de openbaarheid van bestuur te regelen of te beperken. In de verschillende regelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve openbaarheid van bestuur (openbaarheid op initiatief van het bestuur zelf) en passieve openbaarheid van bestuur (openbaarheid op initiatief van de bestuurde).

De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur regelt zowel de actieve als de passieve openbaarheid van bestuur ten aanzien van de federale administratieve instanties en andere administratieve instanties, maar wat deze laatste betreft slechts voor zover zij federale bevoegdheden uitoefenen. Wat onder een administratieve instantie dient te worden verstaan, wordt gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, 1°, van de wet.

De passieve openbaarheid van bestuur wordt geregeld in de artikelen 4 tot en met 12 van de wet van 11 april 1994. Het beginsel is in artikel 4, eerste lid, als volgt geformuleerd: “Het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een administratieve instantie en op het ontvangen van een afschrift van het document bestaat erin dat eenieder, volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, dienomtrent uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen.” Het gaat dus in essentie om het recht op inzage, uitleg en mededeling in afschrift van een bestuursdocument waarover de betrokken administratieve instantie beschikt.

Het belang van de bestuurden bij openbaarheid van bestuur kan in strijd komen met andere fundamentele belangen, die kunnen rechtvaardigen dat de (passieve) openbaarheid van bestuur niet onverkort geldt. Artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziet dan ook in drie categorieën uitzonderingen op het recht op passieve openbaarheid van bestuur.

Artikel 8, § 2, van deze wet bepaalt dat de verzoeker die “moeilijkheden ondervindt” om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, een verzoek tot heroverweging

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La publicité de l'administration est un droit fondamental consacré par la Constitution. Celle-ci dispose, en son article 32: “Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134.” Il appartient ainsi aux différents législateurs, dans le cadre de leurs compétences respectives, de réglementer ou de limiter la publicité de l'administration. Les différentes réglementations distinguent la publicité active de l'administration (publicité à l'initiative de l'administration elle-même) de la publicité passive de l'administration (publicité à l'initiative de l'administré).

La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration régit tant la publicité active que la publicité passive des instances administratives fédérales et d'autres instances administratives, mais uniquement, s'agissant de ces dernières, dans la mesure où elles exercent des compétences fédérales. La notion d'instance administrative est définie à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi.

La publicité passive de l'administration est régie par les articles 4 à 12 de la loi du 11 avril 1994. Le principe est formulé comme suit à l'article 4, alinéa 1^{er}: “Le droit de consulter un document administratif d'une instance administrative et de recevoir une copie du document consiste en ce que chacun, selon les conditions prévues par la présente loi, peut prendre connaissance sur place de tout document administratif, obtenir des explications à son sujet et en recevoir communication sous forme de copie.” Il s'agit donc essentiellement du droit de consulter un document administratif dont dispose une instance administrative, d'obtenir des explications au sujet de ce document et de recevoir communication de celui-ci sous forme de copie.

L'intérêt des administrés à la publicité (passive) de l'administration peut entrer en conflit avec d'autres intérêts fondamentaux, de sorte que la publicité passive de l'administration ne s'applique pas sans réserve. L'article 6 de la loi du 11 avril 1994 prévoit ainsi trois catégories d'exceptions au droit à la publicité passive de l'administration.

L'article 8, § 2, de cette même loi prévoit que, lorsque le demandeur “rencontre des difficultés” pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de ladite loi, il peut adresser à

kan richten tot de betrokken administratieve instantie. Indien hij van deze mogelijkheid gebruikmaakt, dient hij tezelfdertijd de bij artikel 8, § 1, van de wet opgerichte Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (hierna: “CTB”) te verzoeken om een advies uit te brengen. De CTB dient vervolgens haar advies ter kennis van de verzoeker en van de betrokken administratieve instantie te brengen binnen een termijn van dertig dagen na ontvangst van het verzoek. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen deze termijn, wordt aan het advies voorbijgegaan.

Indien de CTB een positief advies uitbrengt en dus van oordeel is dat een op de wet van 11 april 1994 gebaseerde aanvraag ten onrechte is afgewezen, kan de betrokken administratieve instantie het advies van de CTB zonder probleem naast zich neerleggen, wat het risico op willekeur met zich meebrengt en het recht op openbaarheid van bestuur dreigt uit te hollen. Het is namelijk de administratieve instantie die initieel de toegang tot het gevraagde bestuursdocument heeft geweigerd, die beslist om het verzoek tot heroverweging in te willigen dan wel af te wijzen. Indien de CTB van oordeel is dat de gevraagde inzage, uitleg of mededeling in afschrift moet worden toegestaan, kan de betrokken administratieve instantie het verzoek tot heroverweging ondanks dit positieve advies van de CTB zelfs stilzwijgend afwijzen en aldus haar initiële weigering handhaven door eenvoudigweg geen beslissing over het verzoek tot heroverweging te nemen binnen de bij artikel 8, § 2, derde lid, van de wet van 11 april 1994 voorgeschreven termijn van vijftien dagen na ontvangst van dat advies.

Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende afwijzing van het verzoek tot heroverweging ondanks het positieve advies van de CTB kan de verzoeker weliswaar beroep instellen bij de Raad van State, maar deze kan enkel de afwijzende beslissing op het verzoek tot heroverweging vernietigen en is niet bevoegd om de betrokken administratieve instantie te gelasten de gevraagde documenten ter beschikking te stellen van de verzoeker. De betrokken administratieve instantie kan de aanvraag dus opnieuw weigeren, waardoor het recht op toegang tot de documenten in kwestie *ad infinitum* wordt uitgesteld.

Uit het antwoord van de bevoegde ministers op schriftelijke parlementaire vragen is gebleken dat er voor bepaalde administratieve instanties niet eens gegevens voorhanden zijn waaruit kan worden afgeleid in welke mate de bepalingen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur correct worden nageleefd. In artikel 5, derde lid, van die wet is thans enkel de verplichting van administratieve instanties neergelegd om een register bij te houden van de schriftelijke aanvragen, volgens datum van ontvangst. Dit wetsvoorstel strekt ertoe de transparantie op het gebied

l'instance administrative concernée une demande de reconsidération. S'il fait usage de cette possibilité, il doit, au même moment, demander à la Commission d'accès aux documents administratifs (ci-après: “la Commission”), instituée par l'article 8, § 1^{er}, de la loi, d'émettre un avis. Il revient ensuite à la Commission de communiquer son avis au demandeur et à l'instance administrative concernée, dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est “négligé”.

Si la Commission rend un avis favorable et estime par conséquent que la demande fondée sur la loi du 11 avril 1994 a été rejetée à tort, l'instance administrative concernée est tout à fait libre de ne pas tenir compte de cet avis. Il y a donc un risque d'arbitraire et le droit à la publicité de l'administration pourrait ainsi être vidé de sa substance. En effet, il revient à l'instance administrative qui a initialement refusé l'accès au document administratif sollicité de décider d'accueillir ou de rejeter la demande de reconsidération. Même si la Commission estime qu'il convient d'autoriser la consultation, les explications ou la communication sous forme de copie, l'instance administrative concernée peut rejeter (tacitement) la demande de reconsidération nonobstant cet avis favorable de la Commission, et maintenir ainsi son refus initial, en ne prenant tout simplement pas de décision quant à cette demande dans le délai de quinze jours suivant la réception de l'avis, prévu à l'article 8, § 2, alinéa 3, de la loi du 11 avril 1994.

Le demandeur peut certes introduire un recours devant le Conseil d'État contre la décision, expresse ou tacite, de rejet de la demande de reconsidération prise nonobstant l'avis favorable de la Commission, mais le Conseil d'État devra se borner à annuler cette décision; il n'est pas habilité à enjoindre à l'instance administrative concernée de mettre les documents sollicités à la disposition du demandeur. L'instance administrative concernée pourra donc rejeter à nouveau la demande, ce qui aura pour effet de reporter indéfiniment l'exercice du droit d'accès aux documents en question.

Il ressort de la réponse des ministres compétents à des questions parlementaires écrites que certaines instances administratives ne disposent même pas de données permettant de vérifier dans quelle mesure les dispositions de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration sont correctement appliquées. L'article 5, alinéa 3, de cette loi se borne actuellement à imposer aux instances administratives de tenir un registre des demandes écrites, classées par date de réception. La présente proposition de loi vise à renforcer la transparence en ce qui concerne le traitement, par les

van de behandeling door administratieve instanties van aanvragen om inzage, uitleg of mededeling in afschrift te versterken door die instanties te verplichten om in voormeld register ook op te nemen welk gevolg er aan een aanvraag is gegeven. Aldus dient het parlementaire controlerecht op administratieve instanties wat betreft de toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur te worden gewaarborgd.

Werner Somers (VB)

instances administratives, des demandes de consultation, d'explications ou de communication sous forme de copie, en imposant à ces instances de consigner, dans le registre précité, la suite réservée à chacune de ces demandes. Il convient de garantir de cette manière le droit du Parlement d'exercer un contrôle sur l'application par les instances administratives de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

In artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, gewijzigd bij de wet van 12 mei 2024, wordt het vijfde lid vervangen als volgt:

“Iedere administratieve instantie houdt een register openbaarheid van bestuur bij. Daarin worden per schriftelijke aanvraag de volgende gegevens opgenomen:

1° de datum van ontvangst en het identificatienummer van de aanvraag;

2° het gevolg dat aan de aanvraag is gegeven, daaronder begrepen de stilzwijgende afwijzing, en in voorkomend geval de reden voor de uitdrukkelijke afwijzing van de aanvraag;

3° de gegevens betreffende het tegen de eventuele afwijzende beslissing gerichte verzoek tot heroverweging;

4° in voorkomend geval de gegevens betreffende het naar aanleiding van een verzoek tot heroverweging uitgebrachte advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten;

5° het gevolg dat aan het verzoek tot heroverweging is gegeven, daaronder begrepen de stilzwijgende afwijzing, en in voorkomend geval de reden waarom het advies van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten niet is gevolgd;

6° in voorkomend geval de gegevens betreffende het bij de Raad van State ingestelde beroep tegen een afwijzende beslissing op een verzoek tot heroverweging;

7° de beslissing van de Raad van State op het hierboven onder 6° bedoelde beroep;

8° in voorkomend geval de nieuwe beslissing die de administratieve instantie heeft genomen nadat de Raad van State de afwijzende beslissing op het verzoek tot heroverweging had vernietigd;

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Dans l'article 5 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, modifié par la loi du 12 mai 2024, l'alinéa 5 est remplacé par le texte suivant:

“Chaque instance administrative tient un registre de la publicité de l'administration. Ce registre reprend, pour chaque demande écrite, les données suivantes:

1° la date de réception et le numéro d'identification de la demande;

2° la suite réservée à la demande, y compris le rejet tacite, et, le cas échéant, le motif du rejet exprès de la demande;

3° les données relatives à la demande de reconsidération dirigée contre la décision de rejet éventuelle;

4° le cas échéant, les données relatives à l'avis rendu par la Commission d'accès aux documents administratifs à la suite de l'introduction d'une demande de reconsidération;

5° la suite réservée à la demande de reconsidération, y compris le rejet tacite, et, le cas échéant, le motif pour lequel l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs n'a pas été suivi;

6° le cas échéant, les données relatives au recours introduit, devant le Conseil d'État, contre une décision de rejet d'une demande de reconsidération;

7° la décision du Conseil d'État sur le recours visé au 6°;

8° le cas échéant, la nouvelle décision prise par l'instance administrative après l'annulation, par le Conseil d'État, de la décision de rejet de la demande de reconsidération;

9° in voorkomend geval de gegevens betreffende nieuwe beroepen bij de Raad van State en betreffende de daaropvolgende beslissingen van de administratieve instantie.”

21 oktober 2025.

Werner Somers (VB)

9° le cas échéant, les données relatives aux nouveaux recours introduits devant le Conseil d’État et aux décisions subséquentes de l’instance administrative.”

21 octobre 2025