

Chambre des Représentants

SESSION 1985-1986

21 MARS 1986

PROPOSITION DE LOI

visant à améliorer les relations
entre le citoyen et l'administration

(Déposée par M. Colla)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a déjà été déposée sous la législature précédente (Doc. n° 733/1). Elle a fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat (Doc. n° 733/2).

* * *

1. Au fil des années, les pouvoirs publics ont pris une part de plus en plus grande dans l'organisation économique, sociale et culturelle de la société et le rôle qui leur est dévolu à cet égard revêt d'ailleurs une importance capitale. L'expression « pouvoirs publics » doit être comprise au sens large, car elle englobe en l'occurrence l'Etat, les Régions et les Communautés, les provinces, les communes et, d'une manière plus générale, toutes les institutions chargées d'une mission publique.

A travers leurs organes politiques et administratifs, les pouvoirs publics sont appelés à remplir une tâche essentielle en tant que premier garant de l'intérêt général, et en tant qu'instrument de justice, de solidarité et de redistribution sociales ainsi que de sauvegarde des libertés fondamentales. En conséquence, l'appareil étatique ne peut servir à défendre ou à consolider la position privilégiée de certains citoyens, mais il doit au contraire offrir à tous les mêmes possibilités d'épanouissement sur le plan politique, économique, social et culturel.

Cela ne signifie pas que le rôle des pouvoirs publics ne puisse être repensé ni adapté dans certains domaines. Cela ne signifie pas non plus qu'ils ne puissent être associés à certains processus de décision, dont ils ont été tenus à l'écart jusqu'à présent.

Cela implique par contre que le débat ne devra pas tellement porter sur l'opportunité d'augmenter ou de réduire le degré de participation de l'Etat dans divers domaines mais plutôt sur la question de savoir de quelle manière on pourrait rendre les structures de l'Etat plus efficaces.

Cette mission revêt divers aspects et a pour objectif de mettre en place un système vraiment démocratique aux niveaux politique, économique, social et culturel. La présente proposition de loi analyse les structures politiques et, plus particulièrement, leur prolongement, à savoir l'administration, et les relations entre celle-ci et les administrés.

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1985-1986

21 MAART 1986

WETSVOORSTEL

tot verbetering van de betrekkingen
tussen de burger en zijn bestuur

(Ingediend door de heer Colla)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel werd reeds ingediend tijdens de vorige legislatuur (Stuk n° 733/1). Een advies erover werd uitgebracht door de Raad van State (Stuk n° 733/2).

* * *

1. De rol van de overheid bij de economische, sociale en culturele organisatie van de maatschappij is niet alleen sterk toegenomen maar is tevens van wezenlijke betekenis. Het betreft de overheid in de ruime zin met name de Staat, de Gewesten en Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, en meer algemeen alle instellingen aan wie een overheids-taak is opgedragen.

De overheid heeft via haar politieke en bestuurlijke instellingen een fundamentele taak te vervullen, als eerste verdedigster van het algemeen belang en als instrument, zowel ter realisatie van sociale rechtvaardigheid, solidariteit en herverdeling, als ter vrijwaring van de fundamentele vrijheden. Als dusdanig gesteld kan het overheidsapparaat geen instrument zijn tot verdediging of versteviging van de bevoorrechte posities van sommigen, maar is het daarentegen een middel tot politieke, economische, sociale en culturele ontplooiing van elkeen.

Dit betekent niet dat de rol van de overheid op bepaalde vlakken niet kan herdacht of aangepast worden. Het betekent evenmin dat die overheid geen toegang zou moeten krijgen tot machtscentra waarvan zij tot nu toe verstoken is gebleven.

Het betekent wel dat de discussie over meer of minder « Staat » veeleer moet gericht worden op de vraag hoe een betere « Staat » kan georganiseerd worden.

Deze opdracht omvat diverse aspecten en het doel bestaat erin een waarachtige democratie te vestigen op politiek, economisch, sociaal en cultureel vlak. In onderhavig voorstel richten we onze aandacht op het politiek bestel en dan meer bepaald op het verlengstuk daarvan, met name de bestuurlijke macht en de relatie tussen dat bestuur en de bestuurde.

Lors de l'élaboration du régime démocratique que nous connaissons, on a essentiellement mis l'accent sur l'organisation et les attributions de l'élément représentatif de la population, c'est-à-dire le pouvoir législatif. Compte tenu de l'évolution qui se dessine depuis quelques années, des carences que présente l'organisation actuelle de la démocratie politique et du souhait de nombreux citoyens d'être associés plus directement aux décisions politiques (cette participation ne pouvant se limiter à une consultation purement formelle lors des élections), le système actuel doit être adapté sur un certain nombre de points.

Cette adaptation pose toute une série de problèmes. Le rapport entre le pouvoir politique et les groupes de pression ainsi que l'influence que ceux-ci exercent sur lui méritent mûre réflexion. La politique consistant à opérer une décentralisation soit vers les Régions et les Communautés, soit vers les communes, pour rapprocher le pouvoir du citoyen, n'a pas toujours été couronnée de succès ou s'est progressivement vidée de sa substance.

Les organes consultatifs n'ont pas toujours atteint les résultats escomptés. La recherche de procédures ou de liens nouveaux ou complémentaires entre les autorités et la population, la nécessité d'associer le citoyen de manière moins sporadique et plus pertinente à l'action politique sans nuire à l'efficacité de celle-ci et l'obligation pour le pouvoir de justifier toutes ses décisions et d'informer la population en toutes occasions, voilà autant de thèmes qui constituent un défi énorme pour les hommes politiques qui nous dirigent.

Cette liste est loin d'être exhaustive. Les pouvoirs publics, qui jouent un rôle dans la vie économique en tant qu'employeur dans le cadre de l'administration, des parastataux, des entreprises à participation d'Etat, etc... n'ont pas seulement une mission sociale à remplir; ils ont également le devoir de rechercher des formules pour que des notions telles que l'épanouissement individuel, la participation et la démocratie économique ne restent pas lettre morte pour le personnel qu'ils occupent.

La présente proposition ne traite pas de ces problèmes. Néanmoins, ses auteurs ont l'intention de les analyser dans le cadre d'autres initiatives parlementaires. Elle n'étudie pas non plus le fonctionnement du pouvoir législatif (bien qu'il y ait des interférences entre le pouvoir législatif et l'administration et qu'il soit impossible de les séparer complètement). Nous ne nous sommes pas non plus penchés sur le problème délicat du pouvoir judiciaire, quoique cette matière mérite également d'être réexaminée.

La présente proposition de loi ne concerne donc que le pouvoir exécutif, l'administration. Elle vise à apporter des améliorations indispensables à l'organisation démocratique globale de la société. Nous sommes parfaitement conscients de la portée limitée de notre texte. Si l'on veut instaurer une véritable démocratie, également dans le domaine économique, il s'impose d'opérer des réformes de structures fondamentales.

2. Le fait que l'on a accordé trop peu d'attention à la dimension administrative lors de l'élaboration d'une société démocratique s'explique par la conception que l'on s'est faite initialement de l'Etat et de la répartition des tâches entre les pouvoirs législatif et exécutif. A cet égard, on a établi une nette distinction entre, d'une part, la « conception » et la « décision » qui font partie des prérogatives du pouvoir législatif et auxquelles il convenait avant tout de donner une certaine publicité tant en ce qui concerne la préparation que le choix des options politiques, et, d'autre part, l'« exécution », qui constituait la tâche principale de l'administration et se distinguait par son caractère secret.

C'est dans cette optique que l'on a imposé aux fonctionnaires le devoir de réserve. Le statut des agents de l'Etat

In de opbouw van een democratisch staatsbestel is de aandacht in hoofdzaak gegaan naar de inrichting en de bevoegdheid van het volksvertegenwoordigend element, m.a.w. de wetgevende macht. De evolutie sinds een aantal jaren, de vastgestelde tekortkomingen in de huidige organisatie van de politieke democratie, en de verzuchtingen van velen tot meer directe betrokkenheid bij het beleid (dat zich niet kan beperken tot louter formele consultatie bij verkiezingen), maken dat het systeem op een aantal punten aan bijsturing toe is.

Hierbij rijzen een reeks van problemen. De verhouding tussen de politieke macht en de invloed van drukingsgroeperingen verdienen ernstige reflexie. Decentralisatie als middel om het beleid dichterbij de mensen te brengen, hetzij naar de Gewesten en Gemeenschappen, hetzij naar gemeenten is niet altijd gelukt of wordt uitgehouden.

De werking van adviesorganen heeft niet altijd het resultaat gegeven dat men ervan verwachtte. Het zoeken naar nieuwe of aanvullende verbanden en procedures tussen het beleid en de bevolking, een meer bestendige en zinvolle participatie van de mensen zonder de beleidsefficiëntie in het gedrang te brengen, een bestendige motiverings- en informatieplicht vanuit het beleid zijn thema's die een wezenlijke uitdaging vormen voor ons politiek bestel.

Het onderwerp is daarmee niet uitgeput. De overheid, optredend in de economische sfeer en als werkgever via haar administratie, parastatalen, overheidsbedrijven enz. heeft niet alleen een maatschappelijke opdracht maar zij dient ook te zoeken naar formules opdat voor haar werknemers zelfontplooiing, betrokkenheid en economische democratie geen dode letter zouden blijven.

Dit voorstel bestrijkt deze terreinen niet. De indieners nemen zich echter wel voor ook op deze vlakken denkwerk te verrichten en initiatieven te nemen. Onderhavig voorstel heeft ook geen betrekking op de wetgevende macht (alhoewel raakvlakken zich voordoen en het onmogelijk is waterdichte schotten te plaatsen tussen de wetgevende macht en het bestuur). Ook het delicate terrein van de rechterlijke macht blijft buiten beschouwing, alhoewel ook deze materie stof tot herdenken bevat.

Dit wetsvoorstel richt zich met andere woorden op de uitvoerende macht, op het bestuur. Het gaat hier om noodzakelijke voorstellen en verbeteringen inzake de globale democratische organisatie van de samenleving. Hierbij zijn we ons terdege bewust van de beperktheid van dit voorstel. Wil men komen tot een werkelijke democratie, ook in de economische sfeer, dan zijn wezenlijke structuurhervormingen noodzakelijk.

2. De reden van een te geringe aandacht voor de bestuurlijke dimensie bij de opbouw van een democratisch maatschappijbestel ligt in de oorspronkelijke staatsopvatting en de taakopdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Hierbij stond de opsplitsing voorop tussen enerzijds de « conceptie » en « beslissing » die tot de prerogatieven van de wetgevende macht behoren en waarbij de zorg voor openbaarheid voorop stond, zowel inzake de beleidsvoorbereiding als inzake de beleidsbeslissing; en anderzijds de « uitvoering », die de hoofdopdracht van de ambtenarij vormde en die gekenmerkt werd door haar beslotenheid.

In die geestesgesteldheid werd dan ook aan de ambtenaren de zwijgplicht opgelegd. Het statuut van de rijks-

prévoit « qu'il leur est interdit de révéler les faits dont ils auraient eu connaissance à raison de leurs fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques ». Cette interdiction s'applique également aux agents de l'Etat qui ont cessé leurs fonctions.

Le XX^e siècle a été marqué par d'importantes évolutions dans le domaine social. L'Etat-providence a été mis en place. Les pouvoirs publics ont été amenés à intervenir dans bon nombre de secteurs. L'appareil étatique qui s'occupe de manière intense des intérêts des citoyens s'est développé de manière spectaculaire. Ce phénomène s'est accompagné d'une bureaucratisation qui a enlevé toute transparence à l'appareil administratif et l'a rendu impersonnel. Cette évolution se caractérise en outre par le fait que cet appareil, fort de sa pérennité, de sa compétence, de son expérience et des informations dont il dispose, va progressivement exercer une forte influence sur le processus de prise de décisions politiques. La règle du secret n'a toutefois pas été modifiée, de sorte que les décisions politiques, qui étaient initialement prises dans le cadre d'un dialogue ouvert entre le Gouvernement et le Parlement, ont graduellement perdu leur caractère public. C'est ainsi que la publicité, qui constitue la base même de toute démocratie, s'est estompée.

Enfin, les faits démontrent que l'administration a acquis son propre pouvoir de décision. Elle édicte des règlements d'exécution, elle règle, elle décide, et ce sans rendre le moindre compte aux citoyens. L'administration actuelle est quasi aussi muette et aussi secrète que celle du temps de la monarchie française.

« La bureaucratie », écrit Alain Peyrefitte « ne se contente pas de se substituer au pouvoir politique placé au-dessus d'elle, elle tend à se substituer aussi aux administrés situés au-dessous d'elle » (1).

Le caractère secret de l'administration a manifestement survécu à l'Ancien Régime sans rencontrer trop d'opposition.

A l'exception du devoir de réserve, imposé aux agents de l'Etat par le statut qui les régit (2) et de la disposition pénale plus large concernant le secret professionnel (3), il n'existe cependant aucun texte dont l'administration pourrait exciper pour justifier son silence.

J. Lemasurier écrit à ce sujet : « Ce principe relevait du concept traditionnel d'une administration de souveraineté et de commandement, hiérarchisée et centralisée à l'extrême, aux décisions de type militaire, unilatérales, impératives, contraignantes, fondées sur l'assujettissement de l'individu à la Puissance Publique et à ses prérogatives : une administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans rendre compte aux administrés » (4).

Il semblerait que l'on puisse déduire de ce texte que le caractère secret de l'administration a été considérée trop longtemps comme inhérent au fait d'administrer.

En fait, la situation existante ne satisfait personne. L'homme politique ressent le déplacement d'une partie du pouvoir de décision vers la bureaucratie comme une limitation de son mandat parlementaire. Ses possibilités effectives de contrôle de l'appareil bureaucratique sont insuffisantes. Une administration qui jouit d'une large autonomie et dont l'activité n'est généralement pas contrôlée est considérée comme un quatrième pouvoir, distinct des trois pouvoirs traditionnels.

ambtenaren stelt « dat het hun verboden is feiten bekend te maken die zij zouden kennen ten oorzaak van hun ambt, en die uiteraard of krachtens voorschriften van hiërarchische meerderen geheim zijn ». Dit verbod geldt eveneens voor rijksambtenaren die hun ambt hebben neergelegd.

De twintigste eeuw kenmerkt zich door belangrijke ontwikkelingen in het maatschappelijk gebeuren. De verzorgingsstaat werd uitgebouwd. De overheid werd ertoe gebracht in te grijpen op tal van terreinen. Het overheidsapparaat dat zich intensief met de burgers inlaat, kende een enorme groei. Le daarmee gepaard gaande bureaucratisering maakte het ambtelijke apparaat ondoorzichtig en onpersoonlijk. Tweede aspect in deze ontwikkeling is het feit dat het ambtelijk apparaat, steunend op continuïteit, deskundigheid, ervaring en informatie, de politieke beleidsvorming sterk gaat beïnvloeden. De regel van beslotenheid bleef echter ongewijzigd zodat de beleidsbeslissing, die oorspronkelijk tot stand kwam in een openbare dialoog tussen Regering en Parlement, geleidelijk aan de openbaarheid werd onttrokken. Deze openbaarheid, het fundamenteel element in een democratie, werd aldus ondergraven.

Tenslotte tonen de feiten aan dat het bestuur over een eigen beslissingsmacht is gaan beschikken. Het bestuur maakt uitvoeringsreglementen, regelt, beslist, zonder enige verantwoording af te leggen t.a.v. de burger. Het bestuur van nu is praktisch even zwijgzaam, even besloten als het bestuur ten tijde van de Franse monarchie.

« La bureaucratie », aldus Alain Peyrefitte, « ne se contente pas de se substituer au pouvoir politique placé au-dessus d'elle. Elle tend à se substituer aussi aux administrés situés au-dessous d'elle » (1).

De regel van de bestuurlijke beslotenheid heeft het Ancien Régime blijkbaar zonder veel tegenstand overleefd.

Uitzondering gemaakt voor de zwijgplicht welke statutair op de rijksambtenaren weegt (2) en voor de ruimere strafregel omtrent het beroepsgeheim (3) kan nochtans geen tekst worden aangevoerd waarin het bestuur enige verantwoording voor zijn stilzwijgen kan vinden.

J. Lemasurier schrijft dienomtrent : « Ce principe relevait du concept traditionnel d'une administration de souveraineté et de commandement, hiérarchisée et centralisée à l'extrême, aux décisions de type militaire, unilatérales, impératives, contraignantes, fondées sur l'assujettissement de l'individu à la Puissance Publique et à ses prérogatives : une administration qui interdit, ordonne, réglemente, accorde ou refuse ses bienfaits, sans rendre compte aux administrés » (4).

Waaruit men lijkt te kunnen afleiden dat beslotenheid te lange tijd beschouwd werd als zijnde inherent aan het besturen zelf.

In feite is niemand gediend met de bestaande situatie. De politicus ervaart de verschuiving van een deel van de beslissingsbevoegdheid naar de ambtenarij als een uitholling van zijn parlementaire opdracht. Zijn reële mogelijkheden van toezicht op het ambtelijk apparaat zijn ontoereikend. Een zeer zelfstandig en veelal ongecontroleerd werkend ambtelijk apparaat wordt ervaren als een vierde macht, los van de drie traditionele machten.

(1) Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Paris 1976, p. 297.

(2) Article 9 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat.

(3) Article 458 du Code pénal.

(4) J. Lemasurier, « Vers une démocratie administrative, du refus d'informer au droit informé », *Revue du droit public*, Paris, 1980, n° 5, p. 1240.

(1) Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Parijs 1976, blz. 297.

(2) Artikel 9 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

(3) Artikel 458 van het Strafwetboek.

(4) J. Lemasurier, Vers une démocratie administrative : du refus d'informer au droit d'être informé, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Parijs, 1980, n° 5, blz. 1240.

Le citoyen est également frustré par la règle du secret derrière laquelle l'administration se retranche. Il est désarmé devant cette bureaucratie aux ramifications innombrables, renfermée sur elle-même et réticente. Il se sent « juridiquement handicapé » devant les multiples refus qui lui oppose l'administration : refus de répondre à ses questions et de motiver ses décisions; refus de communiquer le contenu de documents administratifs; refus de prendre des arrêtés d'exécution pour assurer l'application des lois; refus d'exécuter les décisions judiciaires. Lorsqu'il veut défendre ses droits, il se heurte la plupart du temps à une bureaucratie pesante, complexe, impersonnelle et surtout inefficace.

Cette situation ne satisfait pas non plus les fonctionnaires, sans aucun doute très nombreux, qui souhaitent participer efficacement à l'élaboration de telle ou telle politique.

Pour servir le bien commun, répondre aux aspirations légitimes des citoyens et du personnel politique et participer à la préparation de décisions importantes, il faut que s'établisse une coopération franche et honnête.

La conclusion est évidente. Si l'on veut respecter les règles indispensables et fondamentales de la démocratie, notamment en matière de publicité, on se rend compte qu'il n'est pas possible de maintenir plus longtemps la distinction rigoureuse, faite jadis, entre la conception et la décision, d'une part, et l'exécution, d'autre part. La politique ne connaît qu'une seule constante : l'administration. Les majorités parlementaires et les gouvernements changent, mais l'administration reste.

Cela signifie qu'outre la nécessité d'affiner les règles du jeu démocratique pour ce qui est de l'élément représentatif, il convient de s'atteler d'urgence à la démocratisation de l'administration et à l'amélioration des rapports entre celle-ci et les administrés. C'est un domaine où nous avons accumulé un retard important sur le plan de la démocratie. Dans toute organisation politique, le citoyen doit occuper une position centrale et on ne peut accorder à aucune structure le droit ni le pouvoir de se substituer au citoyen ni de le mettre dans une situation d'inégalité et, par hypothèse d'infériorité. Il va sans dire qu'un tel principe doit également s'appliquer à l'administration, à son organisation et à son fonctionnement.

3. En réaction à l'évolution décrite ci-dessus, un certain nombre de pays ont pris des mesures légales en vue de conférer une plus large publicité aux actes de l'administration.

— Suède : ce pays a incontestablement fait œuvre de pionnier en édictant un règlement sur la liberté de la presse écrite (1766) qui est l'une des quatre lois organique qui forment la Constitution suédoise. Le principe est que tout citoyen (y compris les étrangers) peut exiger de consulter sur place tous les documents détenus par les organes administratifs, le pouvoir judiciaire et le « Riksdag ». Pour ce faire, il ne doit justifier d'aucun « intérêt » particulier.

Dans cette optique, le citoyen peut faire valoir son droit à l'information devant un tribunal.

— Finlande, Danemark et Norvège : depuis le 9 février 1951, le 10 juin 1970 et le 19 juin 1970 respectivement, les documents officiels sont soumis à la règle de la publicité.

— Etats-Unis : ils possèdent une tradition solide en matière de publicité. Une première loi sur la publicité (datant de 1946) a donné lieu à des difficultés d'application, en raison des nombreuses dispositions d'exception qu'elle contenait.

Elle fut remplacée par la loi du 4 juillet 1966 (The freedom of information Act). Aux U. S. A., la publicité est la règle et le secret l'exception. Cela vaut pour chaque branche du pouvoir (corps législatif, exécutif et judiciaire). Après le scandale du « Watergate », la loi de 1966 a encore été affinée en 1974, en ce sens qu'on y a inséré une disposition fixant un délai dans lequel l'administration doit répondre

De burger is evenmin gelukkig met de bestaande beslotenheid van het bestuur. Hij staat ongewapend tegenover dit uitgebreid, besloten en weigerachtig administratief apparaat. Hij is een « juridisch gehandicapte » tegenover de weigeringen van de administratie : weigering gevolg te geven aan zijn vragen; weigering de beslissingen te motiveren; weigering bestuursdocumenten mee te delen; weigering uitvoeringsbesluiten te nemen voor de toepassing van de wetten; weigering uitvoering te geven aan rechterlijke beslissingen. Indien hij wil opkomen voor zijn rechten stuit hij veelal op een zware, complexe, onpersoonlijke en veelal ondoelmatige bureaucratie.

De ongetwijfeld talrijke ambtenaren die op een efficiënte wijze wensen deel te nemen aan het beleid zijn evenmin gediend met de bestaande situatie.

Om het gemene best te dienen, om de rechtmatige verwachtingen van de burgers en van het politieke personeel in te willigen en om belangrijke beslissingen mee voor te bereiden is een open en eerlijk samenspel vereist.

De conclusie ligt voor de hand. De oorspronkelijk strikte splitsing inzake conceptie en beslissing aan de ene kant en uitvoering aan de andere kant, getoetst aan de noodzakelijke en fundamentele democratische regels o.a. wat openbaarheid betreft, doet het niet meer. In het beleid is één constante, met name het bestuur. Parlementaire meerderheden en regeringen wisselen, maar het bestuur blijft.

Dit betekent dat naast een verfijning van de democratische spelregels wat het volksvertegenwoordigend element betreft, dringend aandacht moet geschonken worden aan de democratisering van het bestuur en aan de verbetering van de relaties tussen bestuur en bestuurd. Het betreft een materie ten aanzien van dewelke we vanuit democratisch opzicht een grote achterstand hebben opgelopen. In elke staatkundige organisatie dient de burger centraal te staan en kan aan geen enkele structuur het recht of de macht worden toebedeeld in de plaats van de burger te treden of deze in een ongelijke, bij hypothese, zwakkere situatie te plaatsen. Dit beginsel moet uiteraard tevens van toepassing zijn op het bestuur, zijn inrichting en zijn werking.

3. Een aantal landen hebben, reagerend op de hoger geschetste evolutie, wettelijke maatregelen getroffen om een grotere openbaarheid van bestuur te bewerkstelligen.

— Zweden : een voorloper is ongetwijfeld de Zweedse verordening op de vrijheid van de drukpers (1766) die één van de vier organieke wetten is die samen de Zweedse grondwet vormen. Het principe is dat elke staatsburger (ook de vreemdelingen) ter plaatse inzage mag eisen van alle documenten in het bezit van bestuursorganen, rechterlijke macht en Riksdag. Een « belang » moet niet aangetoond worden.

De burger kan daarbij het recht op informatie geldend maken bij de rechter.

— Finland, Denemarken en Noorwegen : sinds respectievelijk 9 februari 1951; 10 juni 1970 en 19 juni 1970 zijn officiële documenten in die landen openbaar.

— Verenigde Staten : kent een sterke openbaarheidstraditie. Een eerste wet inzake openbaarheid (daterend van 1946) was moeilijk hanteerbaar omwille van de vele uitzonderingsbepalingen.

Ze werd vervangen door de wet van 4 juli 1966 (The freedom of information act). Openbaarheid is in de U. S. A. de regel, geheimhouding is de uitzondering. Dit geldt voor elke staatsbranche (Wetgevende, Uitvoerend en Rechterlijke lichamen). Na « Watergate » werd per 1974 de wet van 1966 nog verfijnd, in die zin dat een termijn gesteld werd waarbinnen het bestuur aan een verzoek tot informatie moet

à une demande d'information. Elle a également restreint le nombre des exceptions.

— France : un premier pas a été fait à l'occasion du vote de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, qui prévoit que chacun a le droit de prendre connaissance des données informatiques utilisées contre lui. La loi du 17 juillet 1978 a mis un terme à « La société du secret », en conférant au citoyen un droit de regard généralisé sur les documents de l'administration.

Cette loi a encore été adaptée par celle du 11 juillet 1979, instaurant l'obligation de motiver les décisions administratives ayant une portée individuelle. Grâce aux lois de 1978 et de 1979, on en est arrivé à une situation où l'information est la règle et le secret l'exception.

— Pays-Bas : c'est le 9 novembre 1978 qu'a été votée la loi néerlandaise sur la publicité des actes administratifs. Elle tend à atteindre cet objectif, d'une part en accordant au citoyen le droit d'accès aux documents administratifs, d'autre part en imposant l'obligation d'informer à l'administration.

— Luxembourg : la loi réglant la procédure administrative et prévoyant l'obligation de motivation, d'information et de publicité date du 1^{er} décembre 1978 (elle a été complétée par l'arrêté grand-ducal du 8 juin 1979).

Enfin, il convient d'encore rappeler la résolution du 28 septembre 1977 du Conseil de l'Europe sur « la protection de l'individu au regard des actes de l'administration ». Cette résolution comprend le droit d'être entendu, l'accès aux données informatiques, le droit d'être assisté et représenté, la motivation des décisions administratives et la possibilité de recours.

On peut affirmer qu'en signant cette résolution, la Belgique a pris l'engagement moral de réaliser les objectifs qui y sont énoncés et qui s'apparentent à ceux de la présente proposition.

4. Force est toutefois de constater que la Belgique a pris du retard en ce domaine. Chez nous, la publicité est restée l'exception jusqu'à présent. Le secret reste la règle, sauf dans les cas où le constituant ou le législateur a expressément confirmée le principe de la publicité. Des règles spécifiques sur la publicité sont disséminées dans divers arrêtés et lois. La plupart du temps, les textes légaux ne contiennent aucune disposition ni sur la publicité ni sur le secret. Dans ce cas, les règles de droit commun ou le pouvoir discrétionnaire des pouvoirs publics sont déterminants. En général, les fonctionnaires, se basant sur leur statut, gardent le secret par réflexe.

Au stade préparatoire des décisions, la publicité est rarement prévue. La publication de la décision intervenue est suffisamment assurée dans le droit positif belge. On peut toutefois se demander en l'occurrence si les normes de publicité sont réellement efficaces.

Les décisions restent trop facilement ignorées, bien qu'elles soient publiées en vertu de prescriptions légales.

Le droit général à l'information et à la publicité ne figure pas en tant que tel dans notre droit formel.

Par contre, des applications du principe de la publicité se retrouvent dans plusieurs lois, notamment dans la loi sur l'urbanisme du 29 mars 1962.

5. La présente proposition vise l'élaboration d'une « charte de l'administré », mais son objectif dépasse la simple formulation de règles strictes en ce qui concerne la publicité des actes administratifs. Dans ce contexte, elle tend

voldoen. De uitzonderingen werden tevens restrictiever gemaakt.

— Frankrijk : een eerste stap werd gezet met de informatica-wet van 6 januari 1978, die stelde dat iedereen het recht heeft kennis te nemen van de informatica-gegevens die tegen hem worden ingeroepen. Door de wet van 17 juli 1978 werd een einde gesteld aan « La société du secret ». Aan de burger werd immers een algemeen inblikrecht in de stukken van het bestuur verschaft.

Deze situatie werd nog bijgestuurd door de wet van 11 juli 1979, waarbij de verplichting werd ingevoerd tot motivering van bestuursbeslissingen met individuele draagwijdte. Via de wetten van 1978 en 1979 is men tot een situatie gekomen waarbij informatie de regel is en geheimhouding de uitzondering.

— Nederland : op 9 november 1978 kwam de Nederlandse wet op de openbaarheid van bestuur tot stand. Deze openbaarheid poogt men te realiseren, enerzijds door het toekennen aan de burger van het recht van toegang tot de administratieve bescheiden; anderzijds door het opleggen van een informatieplicht aan het bestuur.

— Luxemburg : de wet die de administratieve procedure regelt en die voorziet in een motiveringsplicht, een informatieplicht en een openbaarheidsregeling dateert van 1 december 1978 (aangevuld met het Groothertogelijk Besluit van 8 juni 1979).

Tenslotte mag nog verwezen worden naar de resolutie van 28 september 1977 van de Raad van Europa, omtrent « de bescherming van de rechten van het individu ten aanzien van de bestuurlijke handelingen ». Deze resolutie omvat : het recht om gehoord te worden, de toegang tot informatieve gegevens, het recht op bijstand en vertegenwoordiging, de motivering van bestuursbeslissing en de mogelijkheid tot beroep.

Men kan stellen dat België, door deze resolutie mee te ondertekenen, de morele verbintenis heeft aangegaan de objectieven van deze resolutie, waaraan het doel van dit wetsvoorstel gelijklopend is, te realiseren.

4. België is echter achterop gebleven. In ons land is openbaarheid tot nu toe uitzondering gebleven. Daar waar de grondwetgever of de wetgever de openbaarheid niet uitdrukkelijk bevestigde, blijft de beslotenheid regel. Specifieke openbaarheidsregelen zijn her en der verspreid in wetten en besluiten. Meestal is noch openbaarheidsregeling noch geheimhoudingsverplichting voorzien. Gewoonterechtelijke regelen of discretionaire bevoegdheid van de overheid zijn dan bepalend. Het administratief reflex leidt veelal tot geheimhouding waarvoor de ambtenaar steun vindt in zijn statuut.

In de voorbereidende fasen van de beslissingen is openbaarheid zelden voorzien. De bekendmaking van de opgenomen beslissing is in het Belgisch positief recht voldoende verzekerd. Maar hier stelt zich echter de vraag of de normen van de openbaarheid wel doeltreffend zijn.

Beslissingen blijven te gemakkelijk onbekend ofschoon zij volgens wettelijke voorschriften bekend worden gemaakt.

Het algemeen recht op informatie of op openbaarheid is als dusdanig in ons formeel recht niet opgenomen.

Wel is een toepassing van het principe van de openbaarheid in een aantal wetten terug te vinden, o.m. in de stedenbouwwet van 29 maart 1962.

5. Onderhavig voorstel beoogt te komen tot een « charter van de bestuurde », waarbij de doelstellingen ruimer gesteld worden dan te voorzien in strikte regels inzake openbaarheid van bestuur. In die context wordt meer algemeen ge-

d'une manière plus générale à améliorer les relations entre l'administration et les administrés. Pour réaliser cet objectif, les auteurs ont prévu quatre volets : l'obligation de motiver les décisions administratives, la notification de ces décisions, la publicité des documents administratifs et des instruments complémentaires de protection juridique, tels que l'astreinte et la suspension de décisions faisant l'objet d'une procédure d'annulation. A ce propos, il y a lieu de souligner une nouvelle fois que d'autres propositions devront être déposées pour arriver à un tout cohérent en ce qui concerne l'amélioration des relations entre l'administration et les administrés en tant que composante de l'effort global entrepris en vue de mettre en place une démocratie plus nuancée et fonctionnant mieux. Nous songeons ici à une révision de la législation sur les archives, à la protection de la vie privée, à la création d'une fonction d'ombudsman, à la dépolitisation de la fonction publique et aux règles en matière de participation aux prises de décision.

La motivation, la notification et la publicité revêtent une importance essentielle, si l'on veut donner une forme concrète au droit à l'information. L'information est primordiale pour le citoyen désireux de participer à l'administration et de la contrôler. Conférer à la démocratie un caractère dynamique et plus direct implique la nécessité d'associer le citoyen au processus d'information, de réflexion et de décision, c'est-à-dire de mieux répartir la connaissance et par conséquent le pouvoir. Les éléments jouant un rôle dans le processus de développement de telle ou telle politique doivent, autant que possible, être rendus accessibles au citoyen et ne pas être tenus exclusivement à la disposition des pouvoirs publics. Il importe d'arrêter des règles qui permettront au citoyen de mieux comprendre l'intervention de ces pouvoirs et qui, de ce fait, susciteront chez lui un intérêt accru pour l'administration et la chose politique et augmenteront son degré de participation dans ces domaines.

Si l'on veut que le citoyen devienne un interlocuteur valable et que des relations plus démocratiques s'établissent entre les pouvoirs publics et les administrés, on n'a pas le droit de dissimuler les informations nécessaires à la réalisation de cet objectif sous le couvert du secret. D'autre part, il convient d'utiliser ces informations de telle manière que leur communication n'empêche pas de prendre des décisions adéquates et efficaces.

Les auteurs se rendent compte que l'application concrète des principes évoqués dans leur proposition requiert peut-être en premier lieu un changement de mentalité au niveau tant de l'administration que des hommes politiques et des citoyens. A cet égard, un texte de loi n'est guère suffisant mais il peut constituer un point de départ et donner l'impulsion voulue.

Pour pouvoir dégager une solution satisfaisante à tous égards, il faut, d'une part, développer une jurisprudence qui permette d'apprécier la valeur des principes proposés sur la base des nombreux cas concrets d'application et, d'autre part, apporter les modifications nécessaires aux lois existantes qui règlent des matières bien précises. Enfin, le législateur futur devra chaque fois tenir compte des principes énoncés dans la présente proposition.

Les quatre volets évoqués ci-dessus ont pour but d'assurer une meilleure protection juridique aux administrés et de créer les conditions en vue d'améliorer le fonctionnement de l'administration que les principes précités inciteront sans nul doute à intervenir de manière plus équitable. Cela permettra d'éviter les abus et les décisions arbitraires.

6. Pour ce qui concerne l'obligation de motiver les décisions administratives, on relèvera qu'une telle obligation est déjà prévue dans différentes lois et différents arrêtés

streefd naar de verbetering van de relaties tussen bestuur en bestuurd. Ter realisatie van dit doel worden vier luiken voorzien : motiveringsplicht inzake bestuursbeslissingen; kennisgeving van bestuursbeslissingen; openbaarheid van bestuursdocumenten; en bijkomende middelen van rechtsbescherming zoals de dwangsom en de schorsing van beslissingen waartegen een nietigverklaring is ingesteld. Daarbij dient nogmaals onderstreept dat andere voorstellen noodzakelijk blijven om tot een afgerond geheel te komen wat betreft de verbetering van de betrekkingen tussen bestuur en bestuurd als onderdelen van het algemeen streven naar een verfijnde en betere democratie. We denken hierbij aan een herziening van de archiefwet, de bescherming van de privacy, het instellen van een ombudsfunctie, de depolitisering van het overheidsapparaat en regels inzake inspraak en participatie.

Motivering, kennisgeving en openbaarheid zijn fundamenteel, wil men het recht op informatie gestalte geven. Informatie is voor de burger essentieel wil hij participeren aan en controle uitoefenen op het bestuur. Een actieve en meer directe democratie veronderstelt mee-weten, meedenken en mee-beslissen, m.a.w. een betere spreiding van kennis en dus macht. De gegevens die een rol spelen in het proces van de beleidsvorming moeten zoveel mogelijk toegankelijk gemaakt worden voor de burger en niet exclusief ter beschikking staan van de overheid. Regels moeten ontworpen worden waardoor de mogelijkheid ontstaat meer inzicht te verwerven in het overheidsoptreden, wat tot een grotere belangstelling voor bestuur en politiek en zo tot meer participatie kan leiden.

Wil men van de burger een volwaardige gesprekspartner maken en wil men een meer democratische relatie tot stand brengen tussen de overheid en de bestuurders, dan kan men de hiervoor vereiste informatie niet afdekken met de mantel der geheimhouding. Daarbij dienen de desbetreffende middelen op een manier ingebouwd te worden zodat ze geen hinderpaal vormen voor een efficiënte en adequate besluitvorming.

De indieners van onderhavig voorstel zijn er zich van bewust dat een effectieve toepassing van de beginselen voorzien in dit wetsvoorstel wellicht in de eerste plaats een mentaliteitswijziging vereist zowel in hoofde van het bestuur als in hoofde van politici en burgers. Een wettelijke regeling volstaat niet op zichzelf, maar kan er wel de voedingsbodem voor vormen en de nodige stimulans inhouden.

Een globale bevredigende regeling veronderstelt enerzijds het ontstaan van een rechtspraak op basis van een appreciatie van de voorgestelde principes naar de vele concrete toepassingsterreinen en anderzijds ongetwijfeld noodzakelijke wijzigingen aan bestaande wetten die welbepaalde terreinen bestrijken. Tenslotte zal bij toekomstig wetgevend werk telkens met de in dit voorstel vervatte principes moeten rekening gehouden worden.

De vier luiken die vervat zijn in dit wetsvoorstel beogen een grotere rechtsbescherming voor de bestuurd. Tegelijkertijd worden de voorwaarden gecreëerd voor een beter bestuur dat ongetwijfeld in de hier gestelde principes een aansporing zal vinden tot een billijker en rechtvaardiger optreden. Zodoende worden misbruiken en arbitraire beslissingen voorkomen.

6. Wat de motivering van bestuursbeslissingen betreft kan men stellen dat in verschillende wetten en besluiten, met betrekking tot bepaalde beslissingen, reeds in een dergelijke

en ce qui concerne les décisions déterminées. Elle est désormais érigée en règle générale, du moins pour ce qui est des décisions énumérées à l'article 2 de la présente proposition.

L'obligation d'indiquer dans la décision administrative les motifs sur lesquels elle repose s'explique par la nécessité d'informer l'intéressé et de renforcer le contrôle judiciaire.

Il va de soi que si les motifs qui ont incité l'administration à prendre la décision sont notifiés à l'intéressé, celui-ci pourra apprécier plus aisément cette décision, ce qui réduira sensiblement le risque arbitraire de la part de l'administration.

L'obligation de motivation aura également des effets bénéfiques sur le plan de la sécurité juridique. Lorsque le juge constatera que cette obligation n'a pas été remplie, soit parce que la décision n'indique pas les motifs, soit parce que ceux-ci sont inexacts, insuffisants ou qu'ils manquent de pertinence, il refusera, selon le cas, d'appliquer la décision administrative ou l'annulera pour cause d'illégalité.

7. En ce qui concerne la notification des décisions administratives, on retiendra comme règle générale qu'aucune décision ne pourra être exécutée ni opposée si elle n'a pas été préalablement notifiée à l'intéressé ou si celui-ci n'a pas eu l'occasion d'en prendre dûment connaissance.

A cet égard, il faut souligner l'importance de la disposition prévoyant que l'administration doit faire la preuve que l'obligation de notification a été remplie.

8. La publicité des documents administratifs est réglée par les articles 8 à 17 de la présente proposition. La mise en œuvre de ce principe implique qu'une réponse soit d'abord donnée à différentes questions qui portent sur la définition dudit principe et peuvent être résumées comme suit : quelles personnes et quelles institutions sont concernées par la publicité; quels types de documents y sont soumis; qui peut en faire usage; quelles en sont les modalités d'application et, enfin, l'application dudit principe est-elle exigible en droit ?

L'article 8 de la présente proposition établit le principe général que les documents administratifs sont publics.

La publicité devient donc la règle et le secret l'exception. La définition des documents administratifs donnée à l'article 1^{er} permet de conclure qu'il s'agit aussi bien des documents écrits traditionnels que de supports d'information plus modernes, comme les enregistrements sonores et visuels et le traitement automatisé de l'information.

Corollairement au droit à la publicité, l'article 11 instaure un second droit, à savoir le « droit de rectification ». Lorsqu'après avoir consulté les dossiers ou les documents, l'administré estime qu'ils contiennent des données inexactes ou incomplètes, il peut en exiger l'« adaptation ». Cette adaptation fait alors partie intégrante du dossier.

En ce qui concerne la question de savoir qui est soumis à la règle de la publicité, et plus particulièrement pour quelles institutions la présente proposition a des conséquences, on relèvera qu'il s'agit de l'administration mais que ce terme doit être interprété de manière très large. On peut déduire de la définition de l'administration donnée à l'article 1^{er} que le champ d'application de la proposition englobe :

verplichting is voorzien. Daarvan wordt nu een algemene regel gemaakt, althans voor de soorten van beslissingen welke in artikel 2 van dit voorstel worden opgesomd.

Dat in de bestuursbeslissing de redenen moeten worden vermeld waarop ze steunt, is tegelijk een zaak van informatie van de betrokkene en een versterking van de gerechtelijke controle.

Het ligt voor de hand dat wanneer de betrokkene in kennis wordt gesteld van de redenen die het bestuur tot het nemen van de beslissing hebben geleid, de betrokkene gemakkelijker inzicht zal krijgen in de beslissing. De kans op willekeur vanwege het bestuur wordt daardoor sterk verminderd.

De motiveringsplicht komt ook de rechtbescherming ten goede. Wanneer de rechter vaststelt dat aan de motiveringsplicht niet is voldaan, hetzij omdat er geen redenen vermeld zijn, hetzij om dat de aangegeven redenen onjuist, onvoldoende of ter zake niet dienend zijn, zal hij, al naar het geval, de bestuursbeslissing weigeren toe te passen of vernietigen op grond van onwettigheid.

7. Als algemene regel wordt in verband met kennisgeving van bestuursbeslissing gesteld dat geen bestuursbeslissing kan worden uitgevoerd of tegengeworpen, dan nadat aan de betrokkene kennis ervan is gegeven of deze op een behoorlijke manier in de gelegenheid is gesteld ervan kennis te nemen.

Belangrijk is de bepaling dat het bestuur moet bewijzen dat aan de verplichting van kennisgeving is voldaan.

8. De openbaarheid van bestuursdocumenten wordt in dit voorstel geregeld door de artikelen 8 tot en met 17. De organisatie van deze openbaarheid vereist antwoorden op een reeks van vragen met betrekking tot : de omschrijving van het principe; de vraag op wie en op welke instelling de openbaarheid betrekking heeft; de vraag op welke soort van documenten de openbaarheid van toepassing is; de vraag wie van de aldus georganiseerde openbaarheid kan gebruik maken; de vraag naar de wijze waarop die openbaarheid ingericht wordt; en tenslotte de vraag naar de afdwingbaarheid van het gestelde principe.

Via artikel 8 van onderhavig voorstel wordt het algemeen principe gevestigd dat bestuursdocumenten openbaar zijn.

Openbaarheid wordt dus de regel terwijl geheimhouding de uitzondering wordt. Uit de omschrijving van bestuursdocumenten zoals gegeven door artikel 1 moet afgeleid worden dat het gaat zowel om de klassieke schriftelijke stukken, als om meer moderne dragers van informatie zoals geluids- en beeldopnamen en de geautomatiseerde informatieverwerking.

Complementair aan het recht op openbaarheid wordt via artikel 11 een tweede recht geïntroduceerd, met name het « bijsturingsrecht ». Wanneer, naar aanleiding van het ter inzage nemen van dossiers of documenten, blijkt dat, in de opinie van de bestuurde, onjuiste of onvolledige gegevens vermeld zijn in het document of dossier, dan kan de bestuurde « aanpassing » eisen. Deze aanpassing maakt dan ten volle deel uit van het desbetreffend dossier.

Met betrekking tot de vraag op wie de openbaarheid van toepassing wordt, meer bepaald voor welke instellingen dit voorstel gevolgen heeft, dient onderlijnd te worden dat het gaat om het bestuur, doch dat deze term zo ruim mogelijk moet worden uitgelegd. Uit de omschrijving van het bestuur zoals gegeven wordt in artikel 1 moet afgeleid worden dat het toepassingsveld betrekking heeft op :

a) les Exécutifs au niveau national et au niveau des Régions et des Communautés, les provinces et les communes. Autrement dit, elle vise le Gouvernement (y compris les comités ministériels), les exécutifs régionaux et communautaires, la députation permanente et le collège des bourgmestre et échevins.

Cela implique que les décisions de ces organes sont soumises à la publicité.

Par extension, cette règle est applicable à tous les organes consultatifs créés par une loi ou un règlement;

b) l'administration, au sens propre, de l'Etat, des Communautés et des Régions, des provinces et des communes;

c) tous les organes administratifs, qu'ils fassent directement partie de l'appareil administratif ou qu'ils aient été créés en application du procédé de la décentralisation des services. Ainsi, la présente loi s'applique à toutes les personnes morales de droit public (régies, organismes publics, entreprises à gestion mixte, intercommunales publiques ou mixtes) et même, par extension, aux personnes morales de droit privé chargées d'une fonction administrative (associations sans but lucratif, organismes d'intérêt public tels que le C. E. N. ou l'I. R. E.). La publicité est de règle tant pour les décisions des organes chargés de l'administration (conseils d'administration) que pour celles des organes chargés de la gestion quotidienne (comités de direction).

A la question de savoir qui peut invoquer le principe de la publicité, il convient de répondre que tous les citoyens ont cette faculté. De plus, ce n'est pas uniquement un droit ayant trait à des documents ou dossiers par lesquels le citoyen est directement concerné en raison d'implications ou d'intérêts individuels. Le droit à la publicité peut également être invoqué pour tous les documents ou dossiers d'intérêt général.

En d'autres termes, lorsqu'une administration, le Gouvernement ou un collège de bourgmestre et échevins a pris une décision au sujet d'un dossier d'intérêt général, chaque citoyen peut en prendre connaissance.

En outre, la définition du « demandeur » est plus large que la notion de citoyen individuel en tant que tel. L'article 9 doit être interprété en ce sens que le droit à la publicité est acquis tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales et aux associations de fait. Ce droit implique également le droit pour un service public de consulter les documents détenus par un autre service public.

D'une manière générale, le droit à la publicité peut donc être invoqué par tous les administrés agissant en leur nom propre ou au nom d'associations agréées ou de fait, sans qu'il faille justifier d'aucun intérêt individuel.

La question de savoir quels types de documents sont soumis à la publicité revêt une importance fondamentale. La règle générale veut que tous les documents y soient soumis. Tout comme les législations étrangères, la présente proposition prévoit cependant quelques exceptions. Celles-ci doivent toutefois être interprétées de manière restrictive, précisément pour donner toute sa signification à la règle de la publicité.

Les exceptions prévues ont un caractère absolu ou relatif.

Les documents administratifs contenant un jugement de valeur sur une personne ne peuvent être divulgués qu'à l'intéressé lui-même, ou à des tiers à condition toutefois que la personne concernée ait donné son accord écrit à l'administration. En principe, cet accord doit être sollicité à l'occasion de chaque demande de consultation.

a) de executieven op nationaal vlak en op het vlak van de Gewesten en de Gemeenschappen, de provincies en de gemeenten. In andere woorden het gaat om de Regering (inbegrepen Ministeriële comité's), de gewest-en gemeenschaps-executieven, de bestendige deputatie; en het college van burgemeester en schepenen.

Dit betekent dat de beslissingen van deze organen openbaar zijn.

Bij uitbreiding is de openbaarheid van toepassing op alle adviesorganen die bij de wet of reglement zijn ingesteld;

b) de administratie, in eigenlijke zin, van de Staat, de Gemeenschappen en Gewesten, de provincies en de gemeenten;

c) alle bestuursorganen ongeacht of zij direct in het bestuursapparaat zijn ingebouwd, dan wel bij wege van het procédé van de dienstgewijze decentralisatie tot stand zijn gekomen. Aldus is deze wet van toepassing op alle publiek-rechtelijke rechtspersonen (regies, openbare instellingen, ondernemingen met gemengd beheer, intercommunales zowel de zuivere als de gemengde) bij uitbreiding zelfs op privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan een bestuursfunctie is opgedragen (verenigingen zonder winstoogmerk, instellingen van openbaar nut zoals het Studiecentrum voor Kernenergie of het Instituut national des Radioéléments). De openbaarheid betreft de beslissing zowel van de organen die met het beheer (raden van beheer) als die welke met de dagelijkse leiding (directiecomités) zijn belast.

Inzake de vraag wie op het principe van de openbaarheid kan beroep doen, geldt als antwoord dat het gaat om alle burgers. Daarenboven gaat het niet alleen om een recht dat betrekking heeft op stukken of dossiers, waarbij de burger rechtstreeks betrokken is doordat er een persoonlijke band of belang bestaat. Het recht op openbaarheid speelt ook voor alle stukken of dossiers van algemeen belang.

Wanneer met andere woorden een bestuur, de Regering of een college van burgemeester en schepenen een beslissing genomen heeft met betrekking tot een dossier van algemeen belang, dan geldt de openbaarheid voor elke burger.

De definitie van de « aanvrager » overstijgt daarenboven de individuele burger als dusdanig. Artikel 9 moet zo begrepen worden dat het openbaarheidsrecht bestaat in hoofde van zowel fysieke personen, als van rechtspersonen en feitelijke verenigingen. Inbegrepen is het recht voor één openbare dienst om stukken in te kijken van een andere openbare dienst.

Algemeen gesteld bestaat dus het openbaarheidsrecht in hoofde van alle bestuurden optredend in eigen naam of in naam van erkende of feitelijke verenigingen, waarbij zelfs geen persoonlijk belang moet aangetoond worden.

Fundamenteel is de vraag op welke soort documenten de openbaarheid van toepassing is. Als principe staat voorop dat alle documenten openbaar zijn. Zoals in elke buitenlandse wetgeving zijn evenwel uitzonderingen voorzien. In de geest van dit voorstel moeten de uitzonderingen echter restrictief worden geïnterpreteerd, juist om aan de openbaarheidsregel zijn volle draagwijdte te geven.

De voorziene uitzonderingen zijn van absolute of van relatieve aard.

Bestuursdocumenten die omtrent een persoon een waardeoordeel bevatten zijn slechts openbaar voor de betrokken persoon zelf, of voor derden op voorwaarde echter dat de persoon waarover het gaat schriftelijk aan het bestuur zijn instemming gegeven heeft. In principe dient die toestemming gegeven bij elke aanvraag tot openbaarheid.

Il ne vaut donc pas indéfiniment.

Cette matière est réglée par l'article 10, § 3, de la présente proposition.

Cette règle est nécessaire si l'on veut sauvegarder les intérêts légitimes tant de l'administré que des tiers.

Elle est cependant relative, en ce sens qu'elle ne vaut pas pour les documents qui comportent une simple identification. Ainsi par exemple, lorsqu'une demande ou un permis de bâtir mentionne simplement le nom d'une personne, il n'est pas nécessaire de demander l'accord explicite de celle-ci.

En principe, tous les documents administratifs sont soumis à la publicité. Cela vaut a fortiori pour les documents ou les dossiers qui ont fait l'objet d'une décision ainsi que pour tous ceux ayant trait à la préparation d'une décision. En ce qui concerne ce dernier point, on lira les articles relatifs à la règle générale (art. 8) et aux exceptions (art. 10) en tenant compte des définitions données à l'article 1, qui précise que par documents administratifs soumis à la règle de la publicité, il faut également entendre les documents établis à l'intention d'une administration ainsi que ceux susceptibles de contribuer à la prise d'une décision administrative.

Comme il a déjà été dit ci-dessus, les exceptions à cette règle générale ont un caractère absolu ou relatif. Sont visés par la règle de l'exception absolue les documents (voir art. 10, § 1^{er}) qui se rapportent exclusivement aux délibérations internes d'organes administratifs, qui présentent un caractère purement préparatoire ou qui concernent des éléments d'ordre commercial, professionnel ou relatifs au processus de fabrication.

Même ces exceptions absolues sont d'une certaine manière relative. Les documents concernant les délibérations internes sont des documents qui, au stade préparatoire, reflètent les opinions personnelles des hommes politiques ou sont constitués par des notes et des avis adressés par les fonctionnaires aux autorités hiérarchiques ou à ces hommes politiques et par des documents préparatoires destinés notamment au Conseil des ministres.

Ce procédé permet de respecter les règles dont il faut tenir compte pour prendre les décisions de manière adéquate et efficace. Cette exception absolue qui a trait aux « délibérations internes » doit être mise en relation avec l'exception relative au caractère purement préparatoire d'un document administratif (art. 10, § 1^{er}, b). Même dans la phase préparatoire, les documents ou parties de documents peuvent être divulgués pour ce qui est des éléments de fait (p. ex. les données statistiques) qui y figurent. En outre, les documents établis par des organes consultatifs peuvent être rendus publics dès ce stade. Ainsi, on ne voit pas du tout pourquoi on ne pourrait pas prendre connaissance de l'avis adressé par la Commission des prix au Ministre des Affaires économiques. Sont également soumis en tout temps à la publicité, les avis émis par des tiers à la demande de l'administration. Dans ce contexte, il faudra immédiatement faire connaître le contenu d'un rapport établi par un bureau d'études en relation avec un projet déterminé.

La présente proposition prévoit par ailleurs des « exceptions relatives » (art. 10, § 2). Ces exceptions concernent les relations de la Belgique avec d'autres pays, l'ordre public et la sécurité de l'Etat, la défense nationale, la recherche et la poursuite de faits punissables et les intérêts économiques et financiers de la collectivité.

Cela signifie que les documents ayant trait à cette matière ne sont pas soustraits par définition à la règle de la publicité,

Ze geldt dus niet ten eeuwige dage.

Artikel 10, § 3, van het onderhavig voorstel regelt deze materie.

Het is een noodzakelijke regel om de gerechtvaardigde belangen, niet alleen van de bestuurde, maar tevens van derden te vrijwaren.

De regel is echter relatief, in die zin dat het principe niet geldt voor documenten die een loutere identificatie bevatten. Het feit dat bijvoorbeeld de naam van een persoon op een bouwaanvraag of -vergunning vermeld staat, maakt uitdrukkelijke toestemming van de betrokken persoon niet noodzakelijk.

In principe zijn alle bestuursdocumenten openbaar. Dit geldt dus zeker voor documenten of dossiers die het onderwerp van een beslissing hebben uitgemaakt. Dit geldt tevens voor documenten die betrekking hebben op de voorbereiding van een beslissing. Wat dit laatste betreft moeten de artikelen die betrekking hebben op de algemene regel (art. 8) en op de uitzonderingen (art. 10) in samenhang gelezen worden met de definities gegeven in artikel 1 waar, in de omschrijving van het begrip « bestuursdocument » waarop de openbaarheid van toepassing is, gesteld wordt dat het ook gaat om documenten opgesteld voor een bestuur en om documenten die tot een bestuursbeslissing kunnen bijdragen.

De uitzonderingen op deze algemene regels zijn zoals reeds gezegd, van absolute of van relatieve aard. Tot de absolute uitzondering behoren documenten (zie art. 10, § 1) die uitsluitend verband houden met het intern beraad van bestuursorganen; die van zuiver voorbereidende aard zijn of die betrekking hebben op handels-, bedrijfs- en fabricagegegevens.

Zelfs deze absolute uitzonderingen zijn in een zekere zin relatief. Documenten inzake intern beraad zijn documenten die in het voorbereidend stadium onder meer betrekking hebben op persoonlijke opvattingen van bewindslieden, nota's en adviezen van ambtenaren aan die hiërarchische overheid of aan bewindslieden, voorbereidende stukken voor onder anderen de Ministerraad.

Op die manier worden regels met betrekking tot een adequate en efficiënte besluitvorming gerespecteerd. Deze absolute uitzondering die betrekking heeft op het « intern beraad » moet in samenhang gezien worden met de uitzondering inzake het zuiver voorbereidend karakter van een bestuursdocument (art. 10, § 1, b). Ook in de voorbereidende fase zijn documenten of delen van documenten openbaar wat betreft de feitelijke gegevens, (onder meer statistische gegevens) die erin vermeld zijn. Daarenboven zijn ook in dit stadium reeds openbaar documenten opgesteld door adviesorganen. Er is bijvoorbeeld geen enkele reden waarom het advies van de prijzencommissie gericht aan de Minister van Economische Zaken niet openbaar zou zijn. Evenzeer zijn te allen tijden openbaar adviezen op vraag van het bestuur, opgesteld door derden. In die context is een rapport van een studiebureau met betrekking tot een voorgenomen project onmiddellijk openbaar.

Onderhavig voorstel voorziet verder « relatieve uitzonderingen » (art. 10, § 2). De relatieve uitzonderingen hebben betrekking op de betrekkingen van België met andere landen, de openbare orde en de veiligheid van de Staat, de landsverdediging, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten en de economische en financiële belangen van de gemeenschap.

Dit betekent dat documenten die betrekking hebben op deze materies niet per definitie aan de openbaarheidsregel

mais qu'ils font l'objet d'une appréciation mettant chaque fois en balance l'opportunité de publier lesdits documents et la sauvegarde de l'intérêt général.

A titre d'exemple, on peut citer les problèmes de défense. Ainsi, la notion de « secret militaire » ne peut être interprétée de manière trop large. En réalité, il ne s'agit que d'un nombre restreint de données codifiées. Compte tenu de cet élément, il n'y a aucune raison de dissimuler les clauses contractuelles et financières d'un dossier d'achat.

Les modalités d'application du droit à la publicité sont réglées par les articles 12, 13, 14 et 15. Le demandeur peut choisir entre deux possibilités : d'une part, le « droit de consultation » permettant à l'intéressé de consulter les documents sur place, et d'en recevoir ou d'en prendre copie; et, d'autre part, le « droit de communication » en vertu duquel le citoyen concerné peut demander par lettre recommandée à la poste qu'une copie du document lui soit envoyée.

Dans un cas comme dans l'autre, le demandeur s'adresse en principe à l'administration qui a pris ou préparé la décision ou à l'administration qui détient le document ou le dossier en question.

Dans les deux cas, la demande est inscrite dans un registre. Toutefois, un service ou un groupe de services ont la faculté de centraliser les documents dans un service auquel il faudra s'adresser soit pour consulter les documents, soit pour se les faire envoyer. Pour que la règle de la publicité puisse être appliquée de manière efficace, il faudra évidemment, en ce qui concerne tant le droit de consultation que le droit de communication, que le citoyen soit informé de manière officielle et adéquate du lieu où il doit s'adresser et que ce lieu soit clairement mentionné sur les documents qu'il reçoit.

L'obligation de publicité est prévue expressément à l'article 12.

Pour assurer une application efficace de la règle de la publicité, nous avons prévu quelques règles supplémentaires, à savoir la gratuité ainsi que l'obligation de fournir à l'intéressé les explications et les informations qu'il souhaite.

En principe, la consultation ou la communication est gratuite. Les seuls frais qui peuvent être imputés concernent le prix de revient, par exemple des copies dont on reçoit un exemplaire sur place ou dont on reçoit communication. A cet égard, les frais de personnel ne peuvent être pris en considération. La gratuité doit permettre d'éviter que l'application de la règle de la publicité ne se heurte à des obstacles supplémentaires qui finiraient par la vider de sa substance.

Par ailleurs, l'administration est tenue non seulement d'autoriser la consultation du document concerné mais en outre de fournir les explications et les commentaires requis. Sans cela, la publicité resterait en effet lettre morte dans la plupart des cas en raison du caractère administratif de la langue utilisée ou de la technicité des documents.

En outre, nous avons prévu une autre règle concernant les informations d'ordre médical, pour sauvegarder les intérêts de l'administré. Pour éviter tout malentendu dans une matière aussi délicate, les documents ne pourront être consultés ou communiqués que par l'intermédiaire d'un médecin, qui sera néanmoins désigné par le demandeur.

De surcroît, la présente proposition n'organise pas uniquement le principe de la « publicité passive », en vertu duquel chaque citoyen peut de sa propre initiative consulter ou se faire communiquer des documents. Elle prévoit en outre une « publicité active », puisqu'en application des articles 9 et 15, l'administration est tenue de prendre elle-même des initiatives pour donner des informations objectives.

onttrokken worden, maar dat ze het voorwerp van een appreciatie uitmaken, waarbij de noodzaak tot openbaarheid telkens wordt afgewogen tegen het algemeen belang.

Bij wijze van voorbeeld verwijzen we naar de defensieproblematiek. Zo mag het begrip « militair geheim » niet te ruim worden geïnterpreteerd. In werkelijkheid gaat het slechts om een beperkt aantal gecodificeerde gegevens. In die zin is er geen reden om de contractuele en financiële bepalingen van een aankoopdossier te omsluiten.

De wijze waarop het openbaarheidsrecht georganiseerd wordt, wordt voorzien in de artikelen 12, 13, 14 en 15. Voor de aanvrager bestaan twee mogelijkheden : enerzijds het « inzagerecht » waarbij de betrokkene ter plaatse de documenten gaat inkijken, er afschrift van krijgt of er afschrift van neemt; en anderzijds het « mededelingsrecht » waarbij de betrokken burger via een ter post aangetekende brief vraagt dat hem afschrift zal overgemaakt worden.

Zowel voor het inzagerecht als voor het mededelingsrecht richt de aanvrager zich in principe tot het bestuur dat de beslissing genomen heeft of voorbereid heeft, of waar het betrokken document of dossier zich bevindt.

In beide gevallen wordt de aanvraag genoteerd in een register. Wel wordt aan een dienst of een groep van diensten de faculteit gegeven een centrale plaats te voorzien waartoe men zich voor hetzij inzage, hetzij mededeling moet wenden. Een voorwaarde opdat de openbaarheidsregel effectief zou functioneren is uiteraard dat zowel met betrekking tot het inzagerecht als met betrekking tot het mededelingsrecht de plaats waar de burger zich moet wenden op een adequate wijze publiek kenbaar gemaakt wordt, en dat de betrokken plaats op een duidelijke wijze vermeld staat op de stukken die de burger ontvangt.

De plicht tot publiciteit is uitdrukkelijk opgenomen in artikel 12.

De effectiviteit van de openbaarheidsregel wordt daarenboven ondersteund door enkele supplementaire regels : de kosteloosheid en de toelichting en voorlichting.

In principe is de inzage of de mededeling kosteloos. De enige kosten die mogen aangerekend worden betreffen de naakte kosten bijvoorbeeld voor de copies wanneer men ter plaatse afschrift krijgt of wanneer men een aanvraag tot mededeling doet. Hierbij mogen personeelskosten niet aangerekend worden. Het principe van de kosteloosheid moet voorkomen dat de openbaarheidsregel bezwaard wordt met supplementaire lasten die uiteindelijk de regel zouden uithollen.

Verder heeft het bestuur de plicht om bij inzage niet alleen het desbetreffend document te laten inkijken, doch ook de noodzakelijke toelichtingen en commentaren te verstrekken. De openbaarheid zou immers zonder toelichting veelal dode letter blijven omwille van de administratieve taal of de techniciteit van de stukken.

Ter bescherming van de bestuurd wordt daarenboven een regel ingebouwd met betrekking tot gegevens van medische aard. Om op dit delicate terrein alle misverstanden te vermijden gebeurt inzage of mededeling slechts via een arts die echter door de aanvrager wordt aangeduid.

Dit voorstel installeert daarenboven niet alleen de « passieve openbaarheid » waarmee bedoeld wordt dat elke burger op zijn initiatief inzage of mededeling van documenten moet verkrijgen. Tevens wordt een « actieve openbaarheid » ingebouwd. Op basis van de artikelen 9 en 15 is het bestuur gehouden zelf initiatieven te nemen inzake objectieve voorlichting.

9. Pour que l'application de la règle de la publicité soit efficace, il faut également que cette application ait un caractère impératif dans le chef de l'administration. Cet aspect fait dès lors l'objet d'un certain nombre d'articles. Tout d'abord, il est prévu que les demandes de consultation et de communication seront inscrites dans un registre. Compte tenu du fait que l'administration doit faire droit à ces demandes, cette disposition est indispensable, puisque la proposition prévoit un délai (30 jours) dans lequel l'administration doit donner suite à la demande de communication.

Il va sans dire que la publicité des actes administratifs est une matière nouvelle et complexe et que l'appréciation portée sur de nombreux problèmes concrets aura dès lors une influence déterminante sur l'application future de la loi.

Au premier stade, il y aura une appréciation au niveau de l'administration elle-même. A cet égard, il convient de souligner qu'un refus de fournir des informations peut uniquement être basé sur des exceptions mentionnées directement ou indirectement dans la présente proposition et que ce refus doit être motivé de manière explicite. De plus, l'article 16 dispose expressément que, toujours en cas de refus, le demandeur doit être informé de ses possibilités de recours. Dans un second temps, l'appréciation est confiée à un « Conseil pour la publicité des documents administratifs », auquel le demandeur peut s'adresser en cas de refus. La composition et le fonctionnement du Conseil sont décrits à l'article 17.

Le Conseil doit être considéré comme une juridiction administrative relevant du pouvoir législatif et plus particulièrement de la Chambre des Représentants. Il ne serait guère justifié de faire dépendre ce Conseil du pouvoir exécutif, étant donné que l'instance contrôlée serait à la fois juge et partie.

Les décisions du Conseil sont définitives. Le Conseil est habilité à mener les enquêtes nécessaires et peut obliger l'administration à accéder à la demande de consultation ou de communication. En cas de non-respect de sa décision, le Conseil peut désigner une personne qu'il charge d'exécuter cette décision. Les dispositions de l'article précité doivent en outre être mises en relation avec les dispositions relatives à l'astreinte qui figurent à l'article 18.

Le Conseil a plusieurs missions à remplir : statuer sur le recours dont il est saisi; réserver une suite à la demande de consultation émanant notamment de l'administration; procéder à une évaluation sous la forme d'un rapport annuel à déposer sur le bureau de la Chambre des Représentants et procéder à une évaluation générale en interrogeant toutes les parties concernées (administration, consommateurs, presse, etc.) au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi; enfin, exercer son droit d'initiative en vertu duquel il peut faire au législateur toutes les propositions susceptibles d'améliorer la loi.

10. Les articles 18 et 19 du chapitre V prévoient deux instruments destinés à compléter et à affiner la protection juridique de l'administré. Il s'agit, d'une part, de l'astreinte et, d'autre part, de la possibilité de faire suspendre une décision administrative attaquée devant le Conseil d'Etat pour cause d'illégalité. L'article 18, dont le contenu se situe dans la ligne d'une règle jurisprudentielle établie récemment par le Conseil d'Etat (voir arrêt Zoete, n° 22 446, du 8 juillet 1982) et qui a pour but de renforcer cette règle, prévoit expressément que le Conseil d'Etat ainsi que le Conseil pour la publicité des documents administratifs ont le droit d'imposer à l'administration assignée devant eux et, le cas échéant, au fonctionnaire convaincu de faute le paiement d'une astreinte, afin de garantir l'exécution ou le respect de la décision intervenue sur le fond de l'affaire dans l'intérêt de l'administré, au cas où l'administration serait de mauvaise volonté. La condamna-

9. Opdat de openbaarheidsregel efficiënt zou worden toegepast moet dit principe voor de burger ook afdwingbaar zijn. Vandaar dat in dit voorstel in een aantal artikelen deze afdwingbaarheid geregeld wordt. Vooreerst wordt gesteld dat de aanvragen tot inzage of mededeling in een register worden opgetekend. In functie van de afdwingbaarheid is zulks noodzakelijk, omdat een termijn wordt ingebouwd (30 dagen) waarbinnen het bestuur moet ingaan op de vraag tot mededeling.

Uiteraard behelst de openbaarheid van bestuur een materie die nieuw en complex is, waardoor onvermijdelijk de appreciatie over talrijke concrete problemen bepalend zal zijn voor de verdere toepassing van de wet.

Het eerste niveau waar de appreciatie speelt is op het bestuursniveau zelf. Hierbij moet onderlijnd dat een weigering tot verstrekken van informatie zich uitsluitend kan baseren op de uitzonderingen, rechtstreeks of bij verwijzing in dit voorstel vermeld en dat een weigering expliciet met redenen moet zijn omkleed. Daarenboven wordt uitdrukkelijk vermeld (zie art. 16) dat, steeds bij weigering, aan de aanvrager de mogelijkheden van verhaal moeten worden meegedeeld. Het tweede niveau waar de appreciatie gebeurt, betreft een « Raad voor de Openbaarheid van de Bestuursdocumenten » waartoe de aanvrager zich bij weigering kan wenden. De samenstelling en de werking van de Raad worden weergegeven in artikel 17.

De Raad moet gezien worden als een administratief-rechtscollege ressorterend onder de wetgevende macht, meer bepaald de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het zou niet opgaan deze Raad bij de uitvoerende macht te installeren omdat dan de gecontroleerde ook controleur zou zijn.

De beslissingen van de Raad zijn definitief. De Raad kan het noodzakelijk onderzoek verrichten en kan het bestuur verplichten in te gaan op de vraag tot inzage of mededeling. Bij niet naleving van zijn beslissing kan de Raad een persoon aanwijzen die belast is met de uitvoering van die beslissing. Deze regeling moet daarenboven gezien worden in samenhang met de regeling inzake de dwangsom zoals voorzien in artikel 18.

De Raad heeft verschillende opdrachten : uitspraak doen over het verhaal dat bij hem wordt ingediend; ingaan op de vraag tot raadpleging uitgaande onder meer van het bestuur; een evaluatieopdracht in de vorm van een jaarlijks verslag neer te leggen bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers en door de organisatie van een algemene evaluatie met name een onderzoek bij alle betrokken partijen (bestuur, consumenten, pers enz.) uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van de wet; tenslotte een initiatiefrecht waarbij aan de wetgever alle voorstellen kunnen gedaan worden ter verbetering van de wet.

10. Hoofdstuk V voorziet via de artikelen 18 en 19 in twee middelen die, ten voordele van de bestuurde, de bestaande rechtsbescherming aanvullen en verfijnen. Zij betreffen, de ene, de dwangsom, de andere de mogelijkheid tot opschorting van een voor de Raad van State op grond van onwettigheid bestreden bestuursbeslissing. In de lijn en ter versteviging van een recente rechtspraak van de Raad van State (zie arrest Zoete, n° 22 446 van 8 juli 1982) wordt in artikel 18 uitdrukkelijk gesteld dat de Raad van State alsmede de Raad voor Openbaarheid van de Bestuursdocumenten de bevoegdheid hebben om aan het voor hen gedaagde bestuur — in voorkomend geval aan de fout bevonden ambtenaar in persoon — een dwangsom op te leggen, ten einde aldus, in geval van onwil langs de zijde van het bestuur, de uitvoering of naleving van de beslissing over de grond van de zaak in het belang van de bestuurde te waarborgen. Het uitspreken van een dwangsom lastens het be-

tion de l'administration au paiement d'une astreinte ne porte évidemment en rien atteinte à l'indemnisation intégrale à laquelle l'administré peut éventuellement prétendre.

Cette nouvelle disposition est comparable à celle figurant aux articles 1385*bis* et suivants du Code judiciaire au sujet du droit procédural privé.

L'article 19 de la proposition tend à compléter les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par une disposition permettant à cette juridiction de prononcer à titre conservatoire la suspension de la décision administrative attaquée devant lui pour cause d'illégitimité, s'il devait s'avérer que l'exécution de cette décision causerait un préjudice irréparable ou excessif à l'administré intéressé. Il faut interpréter cette nouvelle disposition compte tenu, d'une part, de la règle qui veut qu'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat ne suspend pas le caractère exécutoire de la décision attaquée et, d'autre part, de la constatation qu'un laps de temps assez long peut s'écouler entre la date du dépôt du recours en annulation et celle à laquelle il sera statué sur le fond de l'affaire.

Pour être complet, il convient de faire observer que dans l'état actuel de la législation, l'administré lésé peut dans certains cas faire suspendre temporairement par référé l'exécution d'une décision administrative. Nous songeons par exemple au propriétaire dont le terrain jouxte une parcelle pour laquelle les autorités communales ont délivré à tort un permis de bâtir.

Toutefois, cette solution ne donne pas non plus entière satisfaction; elle implique en effet que le juge qui prononce la suspension de la décision administrative ne soit pas le même que celui qui statue sur la demande en annulation de la décision. Notre texte permet d'éviter cette situation bizarre : en effet, le juge qui se prononce sur la demande en annulation, c.à.d. le Conseil d'Etat à l'exclusion de toute autre juridiction, connaîtra également de la suspension éventuelle de la décision attaquée devant lui.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

CHAPITRE I

Dispositions générales

Article 1

L'article 1^{er} donne une série de définitions qui déterminent en même temps le champ d'application de la loi proposée. Comme l'indiquent les développements, le terme d'administration doit être interprété de manière très large. L'administration comprend toute autorité ou tout organe public chargé d'une fonction administrative, quels que soient le niveau ou la forme auquel ou sous laquelle cette fonction est exercée.

Il faut partir du principe que la loi est d'application, dès que le citoyen se trouve en présence d'une personne ou d'un organe revêtu d'une fonction d'autorité par la loi ou en vertu de celle-ci ou d'une disposition générale équivalente.

Les pouvoirs législatif et judiciaire, à l'exception de leurs services administratifs, échappent à l'application de la présente loi.

Par décision administrative, on entend tout acte de l'administration qui concerne un ou plusieurs citoyens et que celui-ci (eux-ci) doit (doivent) respecter ou dont il(s)

stuur doet uiteraard niets af van de integrale schadeloosstelling waarop de bestuurde eventueel aanspraak kan maken.

De nieuwe bepaling is vergelijkbaar met die waarin met betrekking tot het privaats procesrecht in de artikelen 1385*bis* en volgende van het Gerechtelijk Wetboek is voorzien.

Artikel 19 van het voorstel strekt ertoe de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan te vullen met een bepaling waarbij aan dat rechtcollege de mogelijkheid wordt geboden om bij bewarende maatregelen de opschorting uit te spreken van de voor hem op grond van onwettigheid bestreden bestuursbeslissing, wanneer blijkt dat de uitvoering van die beslissing voor de betrokken bestuurde een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou brengen. Men moet de nieuwe bepaling lezen in het licht van, enerzijds de regel dat een beroep in nietigverklaring voor de Raad van State de uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing niet schorst, anderzijds de vaststelling dat er een ganse tijdspanne kan zijn tussen de dag van indiening voor het beroep in nietigverklaring en die waarop over de grond van de zaak uitspraak wordt gedaan.

Volledigheidshalve mag worden opgemerkt dat in de huidige stand van wetgeving in bepaalde gevallen voor de benadeelde bestuurde de mogelijkheid openstaat om bij wijze van een kort geding de uitvoering van een bestuursbeslissing tijdelijk stil te leggen. Men denke bijvoorbeeld aan de eigenaar die grenst aan een perceel waarvoor door de gemeentelijke overheid ten onrechte een bouwvergunning is afgeleverd.

Maar ook die oplossing is niet volmaakt; zij houdt immers in dat de rechter over de opschorting van de bestuursbeslissing een andere is dan de rechter over de vraag tot nietigverklaring van de beslissing. Met het voorstel wordt die bizarre toestand vermeden : de rechter van de nietigverklaring, dit is bij uitsluiting van alle anderen de Raad van State, zal tevens de rechter zijn van de eventuele opschorting van de voor hem bestreden beslissing.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Artikel 1 bevat een aantal definities die tegelijk bepalend zijn voor het toepassingsgebied van de wet in voorstel. De term bestuur is zoals ook blijkt uit de toelichting zeer ruim op te vatten. Het bestuur omvat iedere met een bestuursfunctie beklede overheid of overheidsorgaan, op welk niveau of in welke vorm ook de bestuurlijke functie wordt uitgeoefend.

Men moet ervan uitgaan dat de wet van toepassing is zodra de burger staat tegenover een persoon of orgaan dat door of krachtens de wet of een gelijkwaardige algemene beschikking met een gezagsfunctie is bekleed.

De wetgevende en de rechterlijke instanties, met uitzondering van hun administratieve diensten, vallen niet onder de toepassing van deze wet.

Een bestuursbeslissing is elke handeling van het bestuur ten aanzien van een burger of burgers, waaraan de burger zich te houden heeft of waarvan hij de gevolgen moet on-

doit (doivent) subir les conséquences. La loi s'applique aux décisions prises dans le passé et ayant encore des effets actuellement, aux décisions prises actuellement et ayant des effets immédiats ou aux décisions prises précédemment ou actuellement et qui ne produiront leurs effets qu'ultérieurement. Par documents administratifs, il faut entendre tout support d'information établi par une administration ou sur ordre de celle-ci.

Cette mention englobe tous les documents écrits, ainsi que tous les enregistrements sonores et visuels y compris les données reprises dans le traitement automatisé de l'information. Les rapports, les études, certains procès-verbaux, statistiques, directives administratives, circulaires, notes de service et de cabinet, avis, prévisions, décisions, messages téléphoniques, télex, télégrammes, factures, contrats et licences, registres d'enquête publique, cahiers d'examen, les films et les photos, etc. classés dans un dossier administratif sont soumis à la règle de la publicité, sauf lorsqu'ils ont un rapport direct avec les motifs d'exception énoncés à l'article 10.

Il convient ici d'indiquer clairement que, lorsque les motifs d'exception ne peuvent être invoqués que pour certaines parties de documents administratifs, seules ces parties peuvent être soustraites à la publicité.

CHAPITRE II

Motivation de la décision administrative

Art. 2 à 6

L'article 2 oblige l'administration à motiver sa décision dans les cas où celle-ci ne répond pas à ce que les citoyens attendent éventuellement de l'administration ou de la loi (art. 2).

L'exposé des motifs doit être considéré comme faisant partie de la décision (art. 3).

Dans les cas qui n'entrent pas dans le cadre décrit à l'article 2, ou en cas de décision tacite, l'administré intéressé peut, sur simple demande, prendre connaissance des motifs sur la base desquels la décision a été prise (art. 6).

Néanmoins, il paraît indiqué dans un certain nombre de cas de dispenser l'administration de l'obligation de motivation (art. 4).

Cette règle doit notamment être appliquée lorsque l'intérêt supérieur du pays (relations avec d'autres pays, ordre public et sécurité de l'Etat, défense nationale) est mis en péril par la divulgation des motifs d'une décision.

L'article 5 dispose expressément que le caractère urgent d'une décision ne peut dispenser l'administration de l'obligation de motivation.

CHAPITRE III

Notification de la décision administrative

Art. 7

Cet article n'appelle aucun commentaire en particulier : il suffit de se référer ici aux développements. On notera cependant que lorsque l'administré a la possibilité de prendre connaissance des décisions administratives, il doit le faire dans un délai déterminé, afin d'éviter que l'administration ne soit paralysée. Ce délai est fixé à trente jours.

dervinden. De wet is van toepassing op de beslissingen die in het verleden genomen zijn en nu nog gevolgen hebben, op beslissingen nu genomen en die onmiddellijke gevolgen hebben, of op beslissingen vroeger of nu genomen en die pas later gevolgen zullen hebben. Onder bestuursdocument moet worden verstaan elke informatiedrager die opgesteld is door een bestuur of in opdracht van een bestuur.

Het betreft alle schriftelijke stukken, geuids- en beeldopnamen met inbegrip van de gegevens vervat in de geautomatiseerde informatieverwerking. Verslagen, studies, sommige notulen en processen-verbaal, statistieken, administratieve richtlijnen, omzendbrieven, dienst- en kabinetsnota's, adviezen, prognoses, beslissingen, telefoonberichten, telexen, telegrammen, facturen, contracten en vergunningen, registers van openbaar onderzoek, examencohiers, films, foto's enz. die opgenomen worden in een administratief dossier zijn in regel openbaar, behoudens wanneer zij een rechtstreeks verband vertonen met de uitzonderingsgronden aangegeven in artikel 10.

Hier moet duidelijk gesteld dat wanneer de uitzonderingsgronden slechts kunnen ingeroepen worden voor bepaalde delen van bestuursdocumenten alleen die delen aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken.

HOOFDSTUK II

Motivering van de bestuursbeslissing

Art. 2 tot 6

Artikel 2 verplicht het bestuur tot redengeving in die gevallen waar de bestuursbeslissing niet beantwoordt aan mogelijke verwachtingen van de burgers ten opzichte van het bestuur of de wet (art. 2).

De redengeving moet beschouwd worden als een onderdeel van de beslissing (art. 3).

In die gevallen die niet behoren tot het kader geschetst in artikel 2, of in het geval van stilzwijgende beslissing, kan de betrokken bestuurde, op eenvoudig verzoek, kennis nemen van de motieven op grond waarvan de beslissing werd genomen (art. 6).

Nochtans lijkt het aangewezen in een aantal gevallen het bestuur te ontlasten van de verplichting tot redengeving (art. 4).

Dit is het geval wanneer het hoger landsbelang (betrekkingen met andere landen, openbare orde en veiligheid, landsverdediging) in het gedrang zou worden gebracht, bij het kenbaar maken van de motieven van een beslissing.

Artikel 5 bepaalt uitdrukkelijk dat het spoedeisend karakter van een beslissing het bestuur niet kan ontslaan van de motiveringsplicht.

HOOFDSTUK III

Kennisgeving van de bestuursbeslissing

Art. 7

Dit artikel vergt geen bijzondere commentaar : het volstaat hier te verwijzen naar de toelichting. Er weze wel opgemerkt dat, in het geval de bestuurde in de mogelijkheid wordt gesteld kennis te nemen van de bestuursbeslissingen, een termijn is vastgesteld waarbinnen deze kennisgeving moet geschieden. Dit om te vermijden dat het bestuur zou geïmmobiliseerd worden. Deze termijn wordt bepaald op 30 dagen.

CHAPITRE IV

Publicité des documents administratifs

Art. 8

Cet article érige la publicité des documents administratifs en principe général.

Art. 9

Cet article définit le contenu du droit à la publicité : droit de consultation de l'administré d'une part, obligation de communication et d'information de l'administration d'autre part.

Art. 10

Cet article précise dans quels cas il peut être dérogé à la règle générale formulée à l'article 8. Le § 1^{er} définit les cas où la publicité est exclue par définition. Ainsi par exemple, les documents ayant trait aux délibérations internes d'un organe administratif sont soustraits à la publicité.

Il est généralement admis que le caractère secret de telles délibérations au cours desquelles il s'agit souvent de trouver un compromis équitable entre des avis divergents, contribue à accélérer les prises de décisions.

Sont également soustraits à la publicité les documents administratifs qui présentent un caractère purement préparatoire. A ce stade, aucune décision n'a encore été prise, de sorte qu'il n'y a encore aucun effet pour l'administré. Dans de nombreux cas, il s'agit d'opinions et de constatations personnelles d'hommes politiques et d'avis de fonctionnaires nécessaires pour prendre une décision. Il est cependant à noter que les éléments purement factuels que de tels documents préparatoires contiennent souvent sont par contre soumis à la règle de la publicité et doivent être communiqués sur demande.

Enfin, les éléments que des tiers fournissent à titre confidentiel aux pouvoirs publics (avis, indications d'ordre commercial, professionnel ou ayant trait au processus de fabrication) et dont la publication pourrait nuire à l'intéressé, sont soustraits à la publicité.

Le § 2 de cet article définit les cas dans lesquels la publicité peut être refusée. Il convient à cet égard de mettre en balance l'intérêt de la collectivité et celui du demandeur. Il va de soi que c'est en première instance à l'administration responsable du dossier en cause qu'il incombera d'apprécier si cet article doit être appliqué, sous le contrôle du « Conseil pour la publicité des documents administratifs », dont il est question à l'article 17. Sont visés en l'occurrence les documents administratifs concernant l'intérêt supérieur du pays (relations avec l'étranger, sécurité et ordre publics, intérêts économiques et financiers) ainsi que la recherche et la poursuite de faits punissables.

Le § 3 garantit le respect de la vie privée de l'administré. Ce paragraphe vise toutes les données relatives aux convictions ou aux activités de l'administré sur le plan philosophique, religieux, politique, culturels, syndical ou mutualiste ainsi que celles permettant de tirer des conclusions sur son profil et son comportement sexuel ou comportant un jugement de valeur sur l'intéressé.

Les données de caractère purement administratif, telles que les demandes, les licences et les autorisations ne sont pas visées par ce paragraphe.

HOOFDSTUK IV

Openbaarheid van de bestuursdocumenten

Art. 8

Dit artikel stelt, als algemeen geldend principe, de openbaarheid van de bestuursdocumenten.

Art. 9

Hierin wordt de inhoud van het openbaarheidsrecht omschreven : inzage-recht van de bestuurde enerzijds, mededelings- en voorlichtingsplicht van het bestuur anderzijds.

Art. 10

Dit artikel geeft aan in welke gevallen men kan afwijken van de in artikel 8 geformuleerde algemene regel. In paragraaf 1 worden die gevallen gedefinieerd waarin openbaarheid per definitie is uitgesloten. Zo worden de documenten die betrekking hebben op het intern beraad van een bestuursorgaan aan de openbaarheid onttrokken.

Algemeen wordt aanvaard dat beslotenheid van dergelijk beraad, waar het dikwijls noodzakelijk is het juiste compromis te vinden tussen uiteenlopende meningen, bijdraagt tot de besluitvaardigheid.

Worden eveneens onttrokken aan de openbaarheid, de bestuursdocumenten die van louter voorbereidende aard zijn. Er is in dit stadium nog geen beslissing genomen en er zijn nog geen gevolgen voor de bestuurde. In vele gevallen gaat het hier om persoonlijke opvattingen en bevindingen van bewindslui en adviezen van ambtenaren die noodzakelijk zijn voor de besluitvorming. Er dient evenwel aangestipt dat louter feitelijke gegevens die dergelijke voorbereidende stukken dikwijls bevatten wel openbaar zijn en dus op aanvraag moeten megedeeld worden.

Tenslotte worden gegevens van derden (adviezen, handels-, bedrijfs- en fabricagegegevens) die in vertrouwen aan de overheid zijn megedeeld en waarvan bekendmaking betrokkene zou kunnen schaden, onttrokken aan de openbaarheid.

In een tweede paragraaf omschrijft dit artikel die gevallen waarin openbaarheid kan geweigerd worden. Het belang van de gemeenschap moet worden afgewogen tegenover het belang van de aanvrager. Het appreciatierecht met betrekking tot de eventuele toepassing van dit artikel zal uiteraard in eerste instantie bij het bestuur berusten dat verantwoordelijk is voor het desbetreffende dossier, onder controle van de « Raad voor Openbaarheid van de Bestuursdocumenten », bedoeld in artikel 17. Het gaat hier om die bestuursdocumenten die betrekking hebben op hogere landsbelangen (buitenlandse betrekkingen, openbare orde en veiligheid, economische en financiële belangen) en de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Paragraaf 3 waarborgt de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de bestuurde. Deze paragraaf heeft betrekking op alle gegevens die betrekking hebben op de overtuiging of activiteit van betrokken bestuurde op levensbeschouwelijk, godsdienstig, politiek, cultureel, syndicaal of mutualistisch gebied, waaruit de seksuele geaardheid of gedragingen blijken of waarin een oordeel over betrokken bestuurde wordt uitgesproken.

Gegevens van louter administratieve aard zoals aanvragen, vergunningen, machtigingen worden hieronder niet verstaan.

Le § 4 a trait aux données médicales. Celles-ci sont accessibles à l'administré concerné, mais compte tenu de leur caractère souvent délicat, elles ne pourront lui être communiquées que par l'intermédiaire d'un médecin désigné par l'administré lui-même.

Art. 11

Cet article donne à l'administré la faculté de rectifier des erreurs dans un dossier. Cette règle a une portée générale et s'applique à tous les dossiers administratifs contenant des informations au sujet des administrés (sécurité de l'Etat, casier judiciaire, dossiers médicaux, dossiers fiscaux, etc.).

Il est possible de combler certaines lacunes et de rectifier certaines imprécisions ou erreurs en produisant des documents probants.

Art. 12

Cet article énonce le principe simple que la demande de publicité doit être adressée à l'administration qui détient le document. Néanmoins, celle-ci peut juger utile de centraliser de telles demandes. Dans ce cas, l'administration doit indiquer clairement à quelle instance les intéressés doivent adresser leur demande de consultation, de communication ou d'information. De même, l'administration à laquelle une demande de consultation ou de duplicata aura été envoyée à tort sera tenue de communiquer à l'administré intéressé le nom et adresse de l'administration compétente.

Art. 13

Cet article règle la procédure de consultation des documents administratifs. Cette procédure est très simple. La seule formalité à accomplir est d'inscrire la demande dans un registre destiné à cet effet. Cette inscription peut avoir de l'importance en cas de contestation.

Art. 14

Cet article règle la procédure en cas de demande de communication de documents. Une ou plusieurs copies peuvent être délivrées ou envoyées à l'intéressé. Ici aussi, la lettre recommandée et l'inscription devront servir de pièces probantes en cas de litige. La demande de publicité doit recevoir une réponse rapide, faute de quoi elle perd toute raison d'être. C'est pourquoi l'article prévoit un délai impératif de trente jours, dans lequel l'administration doit réagir. Celle-ci fixe une rétribution pour la délivrance des copies. Cette rétribution ne peut être prohibitive et faire obstacle à l'application des règles de publicité; c'est pourquoi le montant de cette rétribution est limité au coût de production, à l'exclusion des frais de personnel.

Art. 15

Cet article oblige l'administration à fournir des explications et des informations et ce non seulement à la demande de l'administré mais aussi de sa propre initiative.

Art. 16

Cet article prévoit que l'administration doit toujours informer le demandeur par écrit de son refus de lui laisser consulter un document ou de le lui communiquer et que ce refus doit toujours être motivé.

Paragraaf 4 heeft betrekking op medische gegevens. Dergelijke gegevens zijn openbaar voor de betrokken bestuurde maar ze worden meegedeeld, gezien het dikwijls delicate karakter ervan, door tussenkomst van een arts, die door de bestuurde zelf wordt aangeduid.

Art. 11

Dit artikel geeft aan de bestuurde de mogelijkheid een foutief dossier te corrigeren. Deze regel is algemeen en geldt voor alle administratieve dossiers die informatie omtrent de bestuurd bevatten (staatsveiligheid, strafdossier, medische dossiers, fiscale dossiers, enz.).

Mits overlegging van afdoende bewijsstukken kunnen bepaalde hiaten worden opgevuld, onnauwkeurigheden of vergissingen worden rechtgezet.

Art. 12

Dit artikel formuleert het eenvoudig principe dat de vraag om openbaarheid moet gericht worden aan het bestuur dat het document in het bezit heeft. Nochtans kan het bestuur oordelen dat het nuttig is dergelijke aanvragen te centraliseren. Het bestuur moet dan duidelijk bekendmaken waar de belangstellenden terecht moeten met hun vraag om inzage, mededeling of voorlichting. Evenzo zal het bestuur waaraan ten onrechte een verzoek om inzage of afschrift is gedaan, aan de betrokken bestuurde naam en adres van het bevoegde bestuur medelen.

Art. 13

Dit artikel voorziet in de procedure wat betreft inzage van bestuursdocumenten. De procedure is zo eenvoudig mogelijk. De enige formaliteit is de optekening van de vraag in een daartoe bestemd register. Deze registratie is van belang in geval van eventuele betwisting.

Art. 14

Dit artikel regelt de procedure in geval verzocht wordt om mededeling van documenten. Dit kan gebeuren door aflevering of toezending van één of meerdere copies. Ook hier zijn aangetekend schrijven en registratie bedoeld als bewijsstukken in geval van geschil. De vraag om openbaarheid moet vlug beantwoord worden, anders verliest zij alle betekenis. Daarom werd een bindende termijn van 30 dagen vastgesteld. Het bestuur moet binnen deze periode reageren. Het bestuur bepaalt een retributie voor de aflevering van de copies. Deze retributie mag niet prohibitief worden en zodoende de goede werking van de openbaarheid in de weg staan; vandaar dat het bedrag van deze retributie beperkt wordt tot de productiekosten met uitsluiting van de personeelskosten.

Art. 15

Dit artikel verplicht het bestuur toelichting en informatie te verstrekken en dit niet alleen op verzoek van de bestuurde maar ook op eigen initiatief.

Art. 16

Dit artikel bepaalt dat weigering van recht tot inzage of mededeling van het bestuur steeds schriftelijk moet bekend gemaakt worden aan de aanvrager en steeds met redenen moet omkleed worden.

L'administration n'a le droit d'opposer un tel refus que sur la base des motifs d'exception énoncés à l'article 10.

Outre le refus explicite, il faut également envisager l'absence de réponse de l'administration à l'expiration du délai prévu. L'absence de réponse ou le simple dépassement du délai dû à un retard dans le traitement du dossier est assimilé à un refus. En cas de refus explicite, l'administration doit toujours communiquer des informations complètes en ce qui concerne la procédure de recours.

Art. 17

Le « Conseil pour la publicité des documents administratifs » doit veiller à la bonne application des dispositions de ce chapitre et contrôle dès lors les activités des pouvoirs publics. C'est pour cette raison que le Conseil doit être soustrait à la sphère d'influence du pouvoir exécutif et que sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont réglés dans cet article.

Le Conseil se compose d'une section française et d'une section néerlandaise, parce que l'affaire sera, conformément au § 6 de cet article, traitée dans la langue, dans laquelle le refus a été ou aurait dû être rédigé. Les sections siègent séparément, en ayant les pleins pouvoirs. Toutefois, elles peuvent siéger conjointement pour émettre des avis, formuler des propositions en vue d'affiner les dispositions légales et leurs modalités d'application et pour régler l'organisation pratique des activités du Conseil.

Les membres du Conseil sont nommés par la Chambre des Représentants. En plus des membres effectifs, l'article prévoit également la désignation de suppléants, pour éviter que la disparition d'un membre pour cause de maladie de longue durée ou de décès ne paralyse trop longtemps le fonctionnement du Conseil.

Il va de soi que le suppléant siègera automatiquement, lorsqu'un membre se trouvera placé dans une situation où ses intérêts seront confrontés à ceux d'autres personnes.

Le principe de l'autonomie du Conseil par rapport au pouvoir exécutif est encore confirmé par le fait que le Conseil nomme et démet lui-même les membres du personnel et qu'il organise son fonctionnement.

En ce domaine, le contrôle sera exercé par la Chambre des Représentants.

Le Conseil dispose d'un droit d'enquête très étendu. Il peut demander qu'on lui communique tous les documents ayant trait au litige et entendre les parties concernées. Il signifie sa décision aux parties intéressées dans les soixante jours qui suivent la date à laquelle il a été saisi du litige. L'organe administratif concerné peut être obligé de communiquer les documents demandés et de fournir des explications à leur sujet. De toute manière, l'administration est tenue d'informer le Conseil de la suite qui aura été donnée à la décision. Le cas échéant, celui-ci a le droit d'intervenir lui-même pour organiser la procédure de publicité.

L'introduction de délais impératifs s'explique par le souci de voir traiter rapidement les dossiers, ce qui est indispensable si l'on veut que la présente loi soit appliquée de manière efficace. En effet, un droit de consultation qui ne serait accordé qu'après plusieurs années perdrait toute son efficacité.

Les décisions du Conseil sont définitives. Il va sans dire que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat est d'application.

Le Conseil n'a pas uniquement pour mission de trancher les litiges auxquels donnerait lieu l'application de la présente loi. Il doit également donner un maximum de publicité à ladite loi et à ses applications, pour provoquer un

Weigering van recht tot inzage of mededeling van het bestuur moet steeds schriftelijk aan de aanvrager bekend worden gemaakt en kan enkel gebeuren op basis van de uitzonderingsgronden geformuleerd in artikel 10.

Naast de expliciete weigering is er ook nog het stilzwijgen van het bestuur na de gestelde termijn. Dergelijk stilzwijgen of het louter overschrijden van de termijn als gevolg van een te trage behandeling van het dossier wordt met weigering gelijkgesteld. Een expliciete weigering moet steeds vergezeld zijn van volledige informatie in verband met de verhaalprocedure.

Art. 17

De « Raad voor Openbaarheid van Bestuursdocumenten » waakt over de toepassing van de bepalingen van dit hoofdstuk en controleert bijgevolg de werking van de overheid. Om die reden moet de Raad onttrokken worden aan de invloedssfeer van de uitvoerende macht en wordt zijn samenstelling, bevoegdheid en werking geregeld in dit artikel.

De Raad bestaat uit een Nederlandse en een Franse afdeling omdat conform § 6 de zaak wordt behandeld in de taal waarin de weigering is gesteld of had moeten gesteld zijn. De afdelingen vergaderen ieder apart, met volledige bevoegdheid. De afdelingen kunnen samen vergaderen voor wat betreft het uitbrengen van adviezen, het formuleren van voorstellen tot verfijning van de wet en haar toepassing en de praktische organisatie van de werking van de Raad.

De leden van de Raad worden benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Naast de effectieve leden worden tegelijkertijd ook plaatsvervangers aangeduid om te vermijden dat bij het wegvallen van een lid, wegens langdurige ziekte of overlijden, de werking van de Raad al te lang zou worden stilgelegd.

Het ligt voor de hand dat de plaatsvervanger zetelt wanneer een lid zich geplaatst ziet in een situatie van vermenig van belangen.

De autonomie van de Raad ten opzichte van de uitvoerende macht wordt nogmaals bevestigd door het feit dat de Raad zelf het personeel benoemt en ontslaat en de werking ervan organiseert.

De controle hierop berust bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De Raad beschikt over een uitgebreid onderzoeksrecht. Hij kan mededeling vragen van alle stukken met betrekking tot het geschil en de betrokken partijen horen. De beslissing van de Raad wordt aan de betrokken partijen betekend binnen de zestig dagen na het aanhangig maken van het geschil. Het betrokken bestuursorgaan kan verplicht worden tot mededeling en toelichting van de gevraagde documenten. Alleszins is het bestuur verplicht de Raad mee te delen welk gevolg aan de beslissing werd gegeven. De Raad heeft het recht desgevallend zelf tussen te komen om de openbaarheid te organiseren.

Het instellen van bindende termijnen is ingegeven door de bezorgdheid een vlugge behandeling te verzekeren, wat onontbeerlijk is voor een doeltreffende werking van deze wet. Een recht op openbaarheid dat na verloop van jaren zou ingewilligd worden, verliest alle doelmatigheid.

De beslissingen van de Raad zijn definitief. Het spreekt vanzelf dat artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van toepassing is.

De Raad heeft niet alleen de functie te beslechten in de geschillen die zouden rijzen in verband met de toepassing van deze wet. Het is tevens de taak van de Raad een zo groot mogelijke publiciteit te verlenen aan deze wet en de

changement de mentalité chez toutes les parties intéressées, c'est-à-dire aussi bien l'administration que les administrés.

Le Conseil établit un rapport annuel sur ses activités. Un tel rapport est de nature à contribuer à l'élaboration d'une jurisprudence constante en cette matière. Il a également le droit de formuler toutes les propositions qu'il juge utiles pour réaliser les objectifs poursuivis par la présente loi.

CHAPITRE V

Instruments complémentaires de protection juridique

Art. 18 et 19

Ces articles n'appellent aucun commentaire particulier. Il suffit de se référer en l'occurrence aux développements.

CHAPITRE VI

Dispositions transitoires

Art. 20

Pour permettre le développement et l'affinement des règles relatives à la publicité, le Conseil est expressément chargé d'organiser une enquête d'évaluation, à l'occasion de laquelle toutes les parties concernées seront interrogées sur l'application de la présente loi. A cet égard, l'exemple des Pays-Bas mérite d'être cité.

Art. 21

Il n'est pas réaliste d'espérer que la présente loi puisse effectivement entrer en vigueur dès sa publication au *Moniteur belge*.

Outre que l'installation du Conseil prendra un certain temps, il faut également laisser à l'administration la possibilité de prendre ses dispositions en vue d'organiser le droit à la publicité.

En tout cas, la loi devra entrer en vigueur au plus tard un an après sa publication au *Moniteur belge*.

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I

Dispositions générales

Article 1

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

— administration : toute autorité ou tout organe public chargé d'une fonction administrative; est assimilée à l'autorité publique la personne de droit privé à laquelle a été confié l'exercice d'une fonction administrative;

— décision administrative : tout acte administratif de portée individuelle consigné dans un écrit ou dans un autre

toepassingen ervan, om zodoende bij alle betrokken partijen, zowel bestuur als bestuurden een mentaliteitsverandering op gang te brengen.

De Raad brengt jaarlijks een verslag uit over zijn activiteiten. Een dergelijk verslag draagt bij tot de opbouw van een vaste rechtspraak in deze materie. Hij heeft eveneens het recht alle voorstellen te doen die hij nuttig acht om de in deze wet nagestreefde doeleinden te verwezenlijken.

HOOFDSTUK V

Aanvullende middelen van rechtsbescherming

Art. 18 en 19

Deze artikelen vergen geen bijkomende commentaar. Het volstaat hier te verwijzen naar de toelichting.

HOOFDSTUK VI

Overgangsbepalingen

Art. 20

In het belang van een verdere uitbouw en verfijning van de openbaarheid krijgt de Raad uitdrukkelijk de opdracht een evaluatieonderzoek te organiseren waarbij alle betrokken partijen ondervraagd worden over de toepassing van deze wet. Het Nederlandse voorbeeld is in dit verband vermeldenswaard.

Art. 21

Het is niet realistisch te verwachten dat deze wet vanaf zijn publicatie in het *Belgisch Staatsblad* daadwerkelijk in werking kan treden.

Niet alleen de installatie van de Raad vergt enige tijd, ook het bestuur moet in de mogelijkheid gesteld worden de nodige voorbereidingen te treffen om het openbaarheidsrecht te organiseren.

In alle geval zal de wet ten laatste één jaar na haar publicatie in het *Belgisch Staatsblad* in werking treden.

WETSVOORSTEL

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

— bestuur : iedere met een bestuursfunctie beklede overheid of overheidsorgaan; met de overheid wordt gelijkgesteld de persoon van privaatrecht waaraan de uitoefening van een bestuursfunctie is opgedragen;

— bestuursbeslissing : iedere in een geschrift of ander consulteerbaar stuk uitgedrukte bestuurshandeling met indi-

document consultable et qui a eu, a ou peut avoir des suites pour un ou plusieurs administrés;

— document administratif : tout document qui, établi par ou pour une administration, contient une décision administrative ou peut contribuer à faire prendre une telle décision.

CHAPITRE II

Motivation de la décision administrative

Art. 2

Seront motivées les décisions administratives qui :

a) comprennent le refus ou la limitation d'un droit ou d'un souhait pouvant être invoqué en vertu d'une loi, ou d'une norme équivalente ou d'une mesure d'administration générale;

b) imposent une sanction ou entraînent un préjudice;

c) sont arrêtées en méconnaissance d'un avis prescrit;

d) modifient, abrogent ou rapportent une décision administrative antérieure;

e) dérogent aux règles générales établies en vertu d'une loi, d'une norme équivalente ou d'une mesure d'administration générale.

Art. 3

La motivation est écrite et mentionne les considérations de droit et de fait sur lesquelles la décision administrative se fonde. Elle fait partie intégrante de la décision.

Art. 4

Aucune motivation n'est requise lorsque la divulgation des motifs pourrait manifestement nuire à la personnalité de l'intéressé, lorsque l'intérêt supérieur du pays s'y oppose ou lorsqu'elle porterait atteinte au secret professionnel.

Art. 5

Le caractère urgent d'une décision administrative ne peut dispenser de l'obligation de motivation.

Art. 6

Lorsqu'aucune motivation n'est prescrite ou au cas de décision tacite, l'administration est tenue de donner à l'intéressé qui en fait la demande des explications sur les motifs de droit et de fait sur la base desquels la décision a été prise ou est censée avoir été prise.

CHAPITRE III

Notification de la décision administrative

Art. 7

Aucune décision ne peut être exécutée ni opposée si elle n'a pas été préalablement notifiée à l'intéressé ou que

viduele draagwijdte die voor een of meer bestuurden gevolgen heeft doen ontstaan, doet ontstaan of kan doen ontstaan;

— bestuursdocument : ieder bescheid dat, opgesteld door of voor een bestuur, hetzij van een bestuursbeslissing doet blijken, hetzij tot een te nemen bestuursbeslissing kan bijdragen.

HOOFDSTUK II

Motivering van de bestuursbeslissing

Art. 2

Met redenen zijn omkleed de bestuursbeslissingen die :

a) een weigering of een beperking inhouden van een recht of een verwachting waarop krachtens een wet, een gelijkwaardige norm of een algemene maatregel van bestuur aanspraak kan worden gemaakt;

b) een sanctie opleggen of een benadeling insluiten;

c) vastgesteld zijn in afwijking van een voorgeschreven advies;

d) een vroegere bestuursbeslissing wijzigen, opheffen of intrekken;

e) afwijken van de algemene regelen die bij een wet, een gelijkwaardige norm of een algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld.

Art. 3

De redengeving is schriftelijk en vermeldt de beschouwingen in rechte en in feite waarop de bestuursbeslissing steunt. Zij maakt deel uit van de beslissing.

Art. 4

Geen redengeving is vereist wanneer het kenbaar maken van de motieven de betrokken kennelijk in zijn persoonlijkheid kan schaden, wanneer hogere landsbelangen zich ertegen verzetten of wanneer zulks een inbreuk zou zijn op het beroepsgeheim.

Art. 5

Het spoedeisend karakter van een bestuursbeslissing kan van de verplichting tot redengeving niet ontslaan.

Art. 6

Zo geen redengeving is voorgeschreven of in geval van stilzwijgende beslissing is het bestuur ertoe gehouden aan de betrokkene, op dezes verzoek, uitleg te verstrekken, over de redenen, in rechte en in feite, op grond waarvan de beslissing is genomen of geacht moet worden genomen te zijn.

HOOFDSTUK III

Kennisgeving van de bestuursbeslissing

Art. 7

Geen bestuursbeslissing kan worden uitgevoerd of tegenwerpen dan nadat aan de betrokkene ervan kennis is ge-

celui-ci n'ait pas eu la faculté d'en prendre dûment connaissance.

Le fardeau de la preuve incombe à l'administration. La possibilité de consultation doit être utilisée au plus tard dans un délai de trente jours.

CHAPITRE IV

Publicité des documents administratifs

Art. 8

Sauf disposition contraire, les documents administratifs sont publics.

Art. 9

La publicité consiste dans le fait, d'une part, que l'administré, y compris une associations de fait, a le droit, sans devoir justifier d'aucun intérêt personnel, de consulter le document administratif ou le dossier qu'il indique et, d'autre part, que l'administration est tenue de l'informer d'office et de donner suite à sa demande de publicité et d'information.

Art. 10

§ 1^{er}. Ne sont pas soumis à la règle de publicité les documents administratifs ou les parties de documents administratifs, qui :

- a) se rapportent exclusivement aux délibérations internes d'un organe administratif;
- b) ont un caractère purement préparatoire, à l'exception du document administratif ou de la partie de document administratif où des éléments de fait ont été consignés à la suite d'une décision administrative prise ou à prendre ou qui comprend l'avis d'un organe consultatif;
- c) contiennent des indications d'ordre commercial, professionnel ou relatives à la fabrication et qui ont été communiquées à titre confidentiel à l'administration.

§ 2. La publicité peut être refusée pour les documents administratifs ou parties de documents administratifs, lorsque leur divulgation est susceptible de nuire :

- a) aux relations de la Belgique avec d'autres pays;
- b) à l'ordre public, à la sécurité de l'Etat ou à la défense nationale;
- c) à la recherche et à la poursuite de faits punissables;
- d) aux intérêts économiques et financiers du pays.

§ 3. Le document administratif qui comporte un jugement de valeur sur une personne ou des indications concernant sa vie privée ne peut être divulgué qu'à l'intéressé, sauf si celui-ci a donné à l'administration l'autorisation écrite de les révéler.

§ 4. En dehors de l'administration, les renseignements d'ordre médical ne peuvent être communiqués qu'à l'administré intéressé et même dans ce cas, elles ne peuvent l'être que par l'intermédiaire d'un médecin désigné par celui-ci.

geven of deze op een behoorlijke manier in de gelegenheid is gesteld ervan kennis te nemen.

Het bewijs hiervan rust op het bestuur. De mogelijkheid van kennisneming moet uiterlijk binnen dertig dagen benut worden.

HOOFDSTUK IV

Openbaarheid van bestuursdocumenten

Art. 8

Tenzij anders is bepaald, zijn de bestuursdocumenten openbaar.

Art. 9

De openbaarheid bestaat erin, enerzijds, dat de bestuurde, een feitelijke vereniging inbegrepen, zonder dat enig persoonlijk belang dient te worden aangetoond, het recht heeft om het bestuursdocument of het dossier dat hij aanwijst in te zien of ervan afschrift te nemen of te ontvangen, anderzijds, dat het bestuur ertoe gehouden is ambtshalve aan voorlichting te doen en aan het verzoek tot openbaarheid en voorlichting gevolg te geven.

Art. 10

§ 1. Niet openbaar zijn de bestuursdocumenten of delen van bestuursdocumenten, die :

- a) uitsluitend verband houden met het intern beraad van een bestuursorgaan;
- b) van zuiver voorbereidende aard zijn, met uitzondering van het bestuursdocument of deel ervan waarin terwille van een genomen of te nemen bestuursbeslissing feitelijke gegevens zijn opgenomen of dat het advies vormt van een advieslichaam;
- c) handels-, bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten die vertrouwelijk aan het bestuur zijn medegedeeld.

§ 2. Openbaarheid kan geweigerd worden voor de bestuursdocumenten of delen van bestuursdocumenten wanneer de openbaarmaking ervan niet opweegt tegen het belang van :

- a) de betrekkingen van België met andere landen;
- b) de openbare orde, de veiligheid van de Staat en de landsverdediging;
- c) de opsporing en de vervolging van strafbare feiten;
- d) de economische en de financiële belangen van het land.

§ 3. Bestuursdocumenten die omtrent een persoon een waardeoordeel of gegevens omtrent zijn persoonlijk leven bevatten, zijn niet openbaar dan voor de betrokkene, tenzij deze schriftelijk aan het bestuur zijn instemming met de openbaarmaking heeft medegedeeld.

§ 4. Gegevens van medische aard kunnen buiten het bestuur niet dan aan de betrokken bestuurde worden medegedeeld en dan nog slechts door tussenkomst van een door hem aangeduide arts.

Art. 11

Lorsqu'en consultant des documents administratifs, l'administré constate l'existence d'éléments inexacts concernant sa personne ou son état de fortune, l'administration est tenue de rectifier ses éléments à la demande de l'intéressé.

Art. 12

§ 1^{er}. Sauf indication contraire, la demande de consultation ou de communication est adressée à l'administration qui a pris la décision ou qui détient le document administratif en cause.

La communication visée au premier alinéa se fait sous la forme soit d'un avis individuel, soit d'un avis général publié au *Moniteur belge*.

Lorsque l'avis général émane d'une administration communale, sa publication au *Moniteur belge* peut être remplacée par un affichage à l'endroit habituellement utilisé à cet effet.

Dans ce cas, l'administration communale veillera en outre à ce que l'avis soit reproduit dans la presse locale.

§ 2. L'administration qui aura reçu par erreur une demande de consultation ou de communication communiquera sans tarder au demandeur les nom et adresse de l'administration compétente.

Art. 13

La consultation a lieu à l'endroit où les documents administratifs ou leurs copies se trouvent. Elle est gratuite. Toute demande de consultation doit être inscrite dans un registre destiné à cet effet, le jour où elle est formulée.

Art. 14

Toute demande de communication peut être formulée sur place ou par lettre recommandée à la poste. Elle est inscrite dans un registre destiné à cet effet à la date de la demande verbale ou à la date de réception de la demande écrite par l'administration.

Il doit être donné suite à la demande écrite dans un délai de 30 jours à compter de la date de sa réception par l'administration. La délivrance d'une copie se fera contre paiement d'une rétribution. Le montant de cette rétribution ne pourra excéder les frais de production de la copie, à l'exclusion des frais de personnel.

Art. 15

Le demandeur recevra sur place des explications verbales au sujet du document administratif.

L'administration a le devoir de prendre l'initiative en matière d'information.

Art. 16

Le refus d'autoriser la consultation ou de communiquer le contenu d'un document administratif doit être motivé et doit être communiqué au demandeur par lettre recommandée à la poste dans les trente jours suivant la réception de la demande. Il doit se fonder sur les motifs d'exception énumérés dans la présente loi.

Les possibilités et les modalités de recours dont le demandeur dispose doivent lui être communiquées par la même occasion.

Art. 11

Wanneer de bestuurde, naar aanleiding van de raadpleging van bestuursdocumenten, onjuiste gegevens omtrent zijn persoon of vermogen heeft vastgesteld, is het bestuur op het verzoek van de betrokkene tot aanpassing van de gegevens verplicht.

Art. 12

§ 1. Tenzij anders is meegedeeld, wordt het verzoek om inzage of mededeling gericht aan het bestuur dat de beslissing heeft genomen of van het betrokken bestuursdocument houder is.

De in het eerste lid bedoelde mededeling geschiedt hetzij bij een individueel bericht, hetzij bij een algemeen bericht dat in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt.

Wanneer het algemeen bericht uitgaat van een gemeentelijk bestuur, mag de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* vervangen worden door een aanplakking op de daartoe gebruikelijke plaats.

In dat geval zorgt het gemeentelijk bestuur bovendien ervoor dat het bericht in de lokale pers wordt opgenomen.

§ 2. Het bestuur waaraan verkeerdelijk een verzoek om inzage of mededeling is gedaan, deelt aan de verzoeker onverwijld de benaming en het adres van het bevoegde bestuur mede.

Art. 13

De inzage gebeurt op de plaats waar de bestuursdocumenten of hun copie zich bevinden. Ze is kosteloos. Iedere aanvraag tot inzage moet, op de datum van de vraag, opgetekend worden in een daartoe bestemd register.

Art. 14

Iedere aanvraag tot mededeling kan geschieden ter plaatse of bij een ter post aangetekende brief. Ze wordt opgetekend in een daartoe bestemd register op de datum van de mondelinge vraag of op de datum van ontvangst van de schriftelijke aanvraag door het bestuur.

De schriftelijke aanvraag moet beantwoord worden binnen dertig dagen te rekenen vanaf de datum van ontvangst door het bestuur. Voor de aflevering van een copie zal een retributie betaald worden. Het bedrag van deze retributie mag de productiekosten van de copie, personeelskosten niet inbegrepen, niet overtreffen.

Art. 15

Aan de aanvrager zal, ter plaatse, mondelinge toelichting van het bestuursdocument verstrekt worden.

Het bestuur heeft de plicht initiatief te nemen inzake voorlichting.

Art. 16

De weigering van inzage of mededeling van een bestuursdocument moet met redenen zijn omkleed en binnen dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag, schriftelijk bij een ter post aangetekende brief medegedeeld worden aan de aanvrager. Ze moeten steunen op de uitzonderingsgronden vermeld in deze wet.

De verhaalmogelijkheden en modaliteiten waarover de aanvrager beschikt moeten hem tegelijkertijd worden meegedeeld.

L'absence de réponse de l'administration dans le délai prévu est assimilée à un refus.

Art. 17

§ 1^{er}. Il est créé un « Conseil pour la publicité des documents administratifs », dénommé ci-après le Conseil. Le Conseil se compose d'une section française et d'une section néerlandaise.

§ 2. Chaque section du Conseil compte trois membres, nommés pour une durée de six ans par la Chambre des Représentants. Chaque membre se voit assigner un suppléant.

Peuvent uniquement être présentés les candidats qui ne dépasseront pas l'âge-limite de 60 ans pendant l'exercice du mandat à conférer.

Au moins un membre du Conseil et un suppléant doivent justifier de la connaissance de la langue allemande.

§ 3. Les membres de chaque section élisent, chacun en ce qui les concerne, un président en leur sein. La présidence du Conseil est assumée alternativement par chaque président de section pour une durée d'un an.

§ 4. Le mandat des présidents, des membres et des suppléants peut être rapporté par la Chambre des Représentants.

§ 5. Chaque section du Conseil dispose d'un secrétariat. Le Conseil organise le fonctionnement du secrétariat et il nomme et démet le personnel dont il a besoin à cet effet. Les cadres du personnel du Conseil doivent recevoir l'approbation de la Chambre des Représentants.

Le régime pécuniaire des membres du Conseil et de son personnel ainsi que le régime de pension qui leur sont applicables sont fixés par la loi.

Les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil sont ouverts au budget des dotations.

§ 6. Le Conseil statue sur tous les litiges dont il est saisi en relation avec l'application du présent chapitre. L'affaire doit être introduite auprès du Conseil par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la réception de la communication du refus de publication.

En cas de refus tacite, ce délai commence à courir à partir du trentième jour qui suit la demande.

L'affaire est instruite dans la langue dans laquelle le refus contesté a été ou aurait dû être rédigé, conformément aux lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

§ 7. Le Conseil peut entrer en relation avec les autorités responsables afin de mener des enquêtes dans leurs services.

Le Conseil est habilité à faire sur place toutes les constatations et à prendre connaissance de tous les documents ou de toutes les informations qu'il juge nécessaires en vue de l'instruction des affaires, ainsi qu'à entendre toutes les parties concernées.

§ 8. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité ordinaire. Elles sont rendues publiques et motivées. Elles sont prises dans les soixante jours de l'introduction du litige, après que les parties ont été entendues ou du moins dûment convoquées. Les décisions sont définitives. Elles sont

Het stilzwijgen van het bestuur gedurende de gestelde termijn wordt met weigering gelijkgesteld.

Art. 17

§ 1. Er is een « Raad voor Openbaarheid van de Bestuursdocumenten », hierna de Raad te noemen. De Raad bestaat uit een Nederlandse en een Franse afdeling.

§ 2. Elke afdeling van de Raad bestaat uit drie leden benoemd, voor een periode van zes jaar, door de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Voor elk lid wordt een plaatsvervanger aangeduid.

Mogen enkel voorgedragen worden, de kandidaten die in de loop van het te begeven mandaat de leeftijdsgrens van 60 jaar niet overschrijden.

Tenminste een lid van de Raad en een plaatsvervanger moeten doen blijken van de kennis van de Duitse taal.

§ 3. De leden van elke afdeling kiezen, elk wat hen betreft, uit hun midden een voorzitter. Het voorzitterschap van de Raad wordt door elke afdelingsvoorzitter beurtelings waargenomen voor een termijn van één jaar.

§ 4. Het mandaat van de voorzitters, van de leden en van de plaatsvervangers kan ingetrokken worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

§ 5. Elke afdeling van de Raad beschikt over een secretariaat. De Raad organiseert de werking van het secretariaat en hij benoemt en ontslaat het personeel dat hij daartoe nodig heeft. De personeelsformatie van de Raad behoeft de goedkeuring van de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

De bezoldigingsregeling van de leden van de Raad en van zijn personeel alsmede de van toepassing zijnde pensioenregeling worden bij de wet vastgesteld.

De kredieten die voor de werking van de Raad vereist zijn, worden uitgetrokken op de begroting van dotatiën.

§ 6. De Raad doet uitspraak over alle betwistingen die met betrekking tot de toepassing van dit hoofdstuk bij hem aanhangig worden gemaakt. De zaak dient bij de Raad te worden ingeleid bij een ter post aangetekende brief, binnen dertig dagen na de ontvangst van de mededeling van weigering van openbaarmaking.

Bij stilzwijgende weigering begint deze termijn te lopen vanaf de dertigste dag na de aanvraag.

De zaak wordt behandeld in de taal waarin de bestreden weigering is gesteld of, overeenkomstig de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, had moeten gesteld zijn.

§ 7. De Raad kan in betrekking treden met de verantwoordelijke overheden om in hun diensten onderzoeken in te stellen.

De Raad mag ter plaatse alle vaststellingen doen en zich alle bescheiden of inlichtingen doen meedelen die hij nodig acht voor het onderzoek van de zaken, en alle betrokken partijen horen.

§ 8. De beslissingen van de Raad worden met gewone meerderheid genomen. Zij worden in het openbaar uitgesproken en zijn met redenen omkleed. Zij worden genomen binnen zestig dagen na het aanhangig maken van het geschil, de partijen gehoord, althans behoorlijk opge-

communiquées à l'intéressé par lettre recommandée à la poste.

§ 9. Si le Conseil estime que l'article 10 n'est pas applicable, il peut obliger l'administration à communiquer le document administratif concerné et à en donner un commentaire écrit dans le délai qu'il aura fixé. L'administration en cause informera le Conseil de la suite qui aura été donnée à sa décision. Si nécessaire, le Conseil désignera la personne chargée de veiller à l'exécution de la décision.

§ 10. Le Conseil établit un rapport annuel. Ce rapport est publié. Dans l'exercice de sa mission, le Conseil informe le Gouvernement de toutes les affaires et observations qu'il estime devoir introduire ou formuler sur la base de ses constatations.

Le Conseil peut être consulté sur toutes les matières qui concernent l'application générale de la présente loi.

L'avis demandé est émis dans les trente jours, après quoi il peut être passé outre à l'obligation de consultation.

§ 11. Le Conseil peut faire au Parlement et au Gouvernement toutes les propositions nécessaires en vue d'adapter la présente loi ou d'améliorer la publicité des actes administratifs en général.

§ 12. Le Conseil définit les modalités de son fonctionnement ainsi que la procédure qu'il applique.

CHAPITRE V

Instruments complémentaires de protection juridique

Art. 18

Le Conseil d'Etat et le Conseil pour la publicité des documents administratifs peuvent même imposer d'office une astreinte à l'administration citée devant eux, s'il existe des indices sérieux que la décision judiciaire relative à l'affaire ne recevra pas de suite ou qu'il n'y sera pas donné suite en temps utile.

L'astreinte peut être fixée soit à un montant forfaitaire, soit à un montant calculé par unité de temps. Elle est accordée à l'institution ou à la personne désignée par la juridiction.

Lorsque la non-exécution ou l'exécution tardive de la décision relative à l'affaire est imputable à un fonctionnaire, celui-ci peut être condamné personnellement au paiement de l'astreinte.

Art. 19

Il est inséré dans les lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973 un article 14bis rédigé comme suit :

« Art. 14bis. — La section statue, par priorité sur toutes les autres affaires, selon les règles fixées par le Roi, sur les demandes de suspension de la décision ou de l'arrêté ayant fait l'objet d'un recours en annulation en application de l'article 14, en se basant sur le fait que l'exécution de la décision ou de l'arrêté faisant l'objet du recours occasionnerait un préjudice irréparable ou excessif.

En cas de suspension, l'acte attaqué cesse immédiatement de produire ses effets.

Dans ce cas, il est statué dans le plus bref délai sur l'affaire elle-même. »

roepen. De beslissingen zijn definitief. Zij worden aan de betrokkene bij een ter post aangetekende brief medege-deeld.

§ 9. Oordeelt de Raad dat artikel 10 geen toepassing vindt, dan kan hij het bestuur tot mededeling en geschreven toelichting van het omschreven bestuursdocument verplichten binnen de door hem gestelde termijn. Het betrokken bestuur deelt aan de Raad mee welk gevolg aan zijn beslissing werd gegeven. Zo nodig wijst de Raad de persoon aan die over de uitvoering van de beslissing waakt.

§ 10. De Raad brengt een jaarverslag uit. Dit jaarverslag is openbaar. In de uitoefening van zijn opdracht brengt de Raad de Regering op de hoogte van alle zaken en opmerkingen die hij na gedane bevindingen nodig acht.

De Raad kan geraadpleegd worden over alle aangelegenheden die de algemene toepassing van deze wet betreffen.

Het gevraagde advies wordt binnen dertig dagen uitgebracht, zo niet kan aan de raadpleging worden voorbijgegaan.

§ 11. De Raad kan aan het Parlement en de Regering alle voorstellen doen met betrekking tot de aanpassing van deze wet of ter verbetering van de openbaarheid van bestuur in het algemeen.

§ 12. De Raad bepaalt de nadere regelen betreffende zijn werking en de procedure die voor hem wordt gevolgd.

HOOFDSTUK V

Aanvullende middelen van rechtsbescherming

Art. 18

De Raad van State en de Raad voor Openbaarheid van de Bestuursdocumenten kunnen zelfs ambtshalve het voor hen gedaagde bestuur een dwangsom opleggen wanneer er ernstige aanwijzing bestaat dat aan de rechterlijke beslissing over de zaak geen of geen tijdig gevolg zal worden gegeven.

De dwangsom kan worden vastgesteld hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid. Zij wordt toegekend aan de instelling of de persoon die het rechtscollege aanwijst.

Wanneer de niet-uitvoering of laattijdige uitvoering van de beslissing over de zaak aan een ambtenaar te wijten is, kan de dwangsom tegen deze persoonlijk worden uitgesproken.

Art. 19

In de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt een artikel 14bis ingevoegd, luidend als volgt :

« Art. 14bis. — De afdeling doet met voorrang op alle andere zaken uitspraak, volgens de regelen die de Koning bepaalt, over de verzoeken tot schorsing van de beslissing of het besluit waartegen met toepassing van artikel 14 een beroep tot nietigverklaring is ingesteld, op de grond dat de uitvoering van de beslissing of het besluit waartegen beroep een onherstelbare of onredelijke benadeling met zich zou brengen.

Schorsing stuit onmiddellijk de werking van de geschorste akte.

In geval van schorsing, wordt binnen de kortste termijn over de zaak zelf uitspraak gedaan. »

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Art. 20

Au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Conseil établit un rapport d'évaluation concernant l'application et les effets de la présente loi. Ce rapport est communiqué au Parlement et au Gouvernement et publié au *Moniteur belge*.

Art. 21

La présente loi entre en vigueur à la date fixée par le Roi et au plus tard un an après sa publication au *Moniteur belge*.

16 janvier 1986.

HOOFDSTUK VI

Slotbepalingen

Art. 20

Uiterlijk drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, brengt de Raad een evaluatieverslag uit over de toepassing en de gevolgen van deze wet. Dit evaluatieverslag wordt medegedeeld aan het Parlement en de Regering en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Art. 21

Deze wet treedt in werking op de datum die de Koning bepaalt en ten laatste een jaar na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

16 januari 1986.

M. COLLA
L. TOBBACK
A. BOGAERTS
H. DE LOOR
G. TEMMERMAN
O. LEFEBER