

SENAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1988-1989

23 MAI 1989

**Proposition de loi relative à la publicité
des documents administratifs****(Déposée par M. Lenfant)**

DEVELOPPEMENTS

Un Etat véritablement démocratique est un Etat qui pratique non seulement une démocratie politique mais également et surtout une démocratie administrative, ce qui implique outre la participation des citoyens aux activités des services publics, la transparence de l'action administrative et l'information du citoyen permettant la concertation et le dialogue entre l'administration et l'administré. Or, nous en sommes toujours actuellement à une gestion autoritaire et non transparente des services publics. D'une manière générale, l'administration s'enferme dans le mutisme le plus absolu et dans l'opacité la plus totale.

Elle pratique la rétention de l'information et la non publicité de ses actes.

Un tel système est fondé sur la « conception traditionnelle de l'administration qui fait de celle-ci la servante du pouvoir, renfermée sur elle-même, ayant une vie intérieure et secrète, se refusant en principe à la communication » (1).

Cette conception est à l'opposé de l'idée d'une démocratie administrative telle que la rêvent de plus en plus de citoyens.

(1) Jacques Stassen, Travaux de l'Association Henri Capitant, Le secret et le droit, 1974, tome XXV.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 1988-1989

23 MEI 1989

**Voorstel van wet betreffende de open-
baarheid van de administratieve
stukken****(Ingediend door de heer Lenfant)**

TOELICHTING

Een echt democratische Staat is een Staat die niet alleen een politieke democratie maar ook en vooral een administratieve democratie in praktijk brengt, wat betekent dat de burgers inspraak hebben in de werkzaamheden van de openbare diensten, en bovendien dat de werking van het bestuur doorzichtig is en de burgers geïnformeerd worden zodat er tussen het bestuur en de bestuurden overleg en dialoog mogelijk wordt. Vandaag de dag is het echter nog steeds zo dat de openbare diensten een autoritair en ondoorzichtig beleid voeren. Over het algemeen kenmerkt het bestuur zich door een volstrekt gebrek aan openheid en een totale ondoorzichtigheid.

Het bestuur houdt informatie achter en zijn handelingen zijn niet openbaar.

Een dergelijk systeem is gebaseerd op de traditionele opvatting dat het bestuur ten dienste staat van het gezag, niet naar buiten treedt, een geheim innerlijk leven leidt en communicatie principieel afwijst (1).

Deze opvatting staat haaks op de ideeën omtrent een administratieve democratie waar steeds meer burgers van dromen.

(1) Jacques Stassen, Travaux de l'Association Henri Capitant, Le secret et le droit, 1974, deel XXV.

Ceux-ci se retrouvent en effet face au silence d'une administration qui agit ainsi dans une indépendance close, à l'abri des regards et du contrôle populaire.

Alors que le droit du public à être informé de l'action administrative est consacré sur le plan international (art. 10 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, résolution 428 (1970) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, résolution 31 (1977) du comité des ministres du Conseil de l'Europe) et dans plusieurs autres pays (France, Luxembourg, Etats-Unis, Suède, Pays-Bas, ...), il n'existe en Belgique aucune disposition qui consacre le droit général des administrés à pouvoir consulter les documents administratifs et encore moins l'obligation d'information active dans le chef des administrations de communiquer certains documents susceptibles d'intéresser les citoyens. Or, si nous voulons renforcer la démocratie, si nous voulons établir un nouveau type de relation entre l'administration et les administrés et surtout éviter que ces derniers ne se trouvent dans une situation de faiblesse et d'ignorance face à une administration omnipotente, plusieurs réformes de notre système administratif doivent être opérées.

La première et la plus importante consiste à reconnaître au citoyen le droit d'accès aux documents administratifs et corrélativement à imposer aux administrations l'obligation de communiquer certains documents relatifs à des informations importantes présentant un intérêt direct pour les citoyens. Tel est l'objet de notre proposition.

Il ne s'agit certes que d'un premier pas dans le remodelage de la relation administration administrés mais cette réforme est urgente et inévitable.

Notre proposition poursuit les quatre objectifs suivants:

1. Consacrer le droit de tout administré à avoir accès à tous les documents administratifs des administrations nationales, régionales, communautaires, provinciales ou communales et des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, sauf dans le cas où la communication de ces documents porterait atteinte au secret de la défense nationale et de la politique étrangère, au secret de la vie privée des tiers, à la monnaie, au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique, à la recherche ou à la poursuite des infractions et au secret protégé par les lois et décrets.

2. Permettre à l'administré qui consulte un document relatif à sa personne ou à ses biens d'exiger la correction de toutes les informations inexacts,

* Zij worden immers geconfronteerd met het stilzwijgen van een bestuur dat weliswaar onafhankelijk optreedt, maar binnen een gesloten systeem en zonder enige controle van de bevolking.

Ofschoon het recht van het publiek op informatie over de werking van het bestuur bekrachtigd werd in internationale akten (art. 10 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, resolutie 428 (1970) van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa, resolutie 31 (1977) van het comité van ministers van de Raad van Europa) en in andere landen (Frankrijk, Luxemburg, Verenigde Staten, Zweden, Nederland, ...), is het algemeen recht van de bestuurdenden om inzage te nemen van de administratieve stukken, noch de actieve informatieplicht van de besturen om bepaalde stukken die voor de burgers van belang kunnen zijn mede te delen, in België door geen enkele bepaling bekrachtigd. Indien wij de democratie willen versterken, indien wij tussen het bestuur en de bestuurdenden andersoortige betrekkingen tot stand willen brengen en vooral indien wij willen voorkomen dat de bestuurdenden zwak en onwetend blijven tegenover een almachtig bestuur, moeten er in ons administratief bestel een aantal hervormingen worden doorgevoerd.

De eerste en meest belangrijke hervorming is de erkenning van het recht van de burgers om inzage te nemen van de administratieve stukken en, daarmee samenhangend, de plicht van de besturen tot mededeling van de stukken met informatie die voor de burgers van rechtstreeks belang zijn. Dat is het doel van ons wetsvoorstel.

Het gaat hier weliswaar slechts om een eerste stap op de weg naar een verbetering van de betrekkingen tussen het bestuur en de bestuurdenden, maar die hervorming is dringend noodzakelijk.

Ons voorstel heeft een viervoudig doel:

1. Het recht van alle bestuurdenden bevestigen om inzage te nemen van alle administratieve stukken van de bestuursorganen van de Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies en de gemeenten en van de administratieve overheden bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, behalve in de gevallen waarin mededeling van die stukken afbreuk zou doen aan de geheimen van de landsverdediging en de buitenlandse politiek, de geheimen van het privé-leven van derden, het muntbeleid, het openbaar kredietbeleid, de veiligheid van de Staat en de openbare veiligheid, het opsporen of het vervolgen van misdrijven en de bij wet of decreet beschermde geheimen.

2. De bestuurdende die inzage neemt van een stuk betreffende zijn persoon of zijn goederen de gelegenheid geven te eisen dat alle onjuiste, onvolledige of

incomplètes ou inadaptées et de faire mentionner les observations qu'il formule au sujet de ces données sur le document administratif.

3. Obliger les administrations à rendre publics :

— les documents tels que les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui contiennent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives;

— une liste de toutes les études, rapports et notes détenus par les administrations comportant des informations relatives à la santé, à la protection et à la sécurité des citoyens.

4. Créer une commission d'accès aux documents administratifs chargée de veiller au respect de la liberté d'accès des citoyens aux documents administratifs.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article consacre le principe nouveau du droit d'accès de l'administré aux documents administratifs.

Les termes « documents administratifs » doivent s'entendre au sens le plus large possible et visent tous les dossiers, rapports, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, études, ordres du jour, décisions, instructions, circulaires, directives et données automatisées, enregistrées ou filmées.

Le terme « autorité administrative » vise les administrations nationales, régionales, communautaires, provinciales et communales et les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Le terme « administré » vise toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Article 2

L'article 2 impose aux autorités administratives visées à l'article 1^{er}, l'obligation de communiquer aux personnes qui en font la demande les documents administratifs visés à l'article précédent.

Pour rendre cette obligation effective, il est prévu que ces autorités administratives devront mettre à la disposition du public, à leur siège, un registre complet des documents administratifs qu'elles établissent et qui peuvent être consultés. Une liste de tous ces documents devra être dressée par chaque autorité

niet aangepaste gegevens worden verbeterd en dat zijn opmerkingen over die gegevens op het administratief stuk worden vermeld.

3. De besturen verplichten tot openbaarmaking van :

— alle stukken zoals richtlijnen, onderrichtingen, circulaires, nota's en antwoorden van ministers die een interpretatie van het positieve recht of een beschrijving van de administratieve procedures bevatten;

— een lijst van alle studies, rapporten en nota's die in het bezit zijn van de besturen met informatie over de gezondheid, de bescherming en de veiligheid van de burgers.

4. Een commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken instellen die erop moet toezien dat de burgers vrije inzage kunnen nemen van de administratieve stukken.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELN

Artikel 1

Dit artikel bekrachtigt het nieuwe beginsel dat de administratieve stukken voor de bestuurden toegankelijk moeten zijn.

Aan de woorden « administratieve stukken » dient de ruimst mogelijke interpretatie gegeven te worden; daarmee worden bedoeld alle dossiers, rapporten, verslagen, notulen, statistieken, studies, agenda's, beslissingen, onderrichtingen, circulaires, richtlijnen en gegevens die gecomputeriseerd, geregistreerd of gefilmd zijn.

Met het woord « bestuur » worden bedoeld de bestuursorganen van de Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies en de gemeenten, alsook de administratieve overheden bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Met het woord « bestuurde » wordt bedoeld elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Artikel 2

Artikel 2 legt aan de in artikel 1 bedoelde besturen de verplichting op om aan de personen die daarom verzoeken, de in het voorgaande artikel bedoelde administratieve stukken mee te delen.

Om deze verplichting effectief te maken, is bepaald dat die besturen op hun zetel een volledig register van de administratieve stukken die zij opstellen en die geraadpleegd kunnen worden, ter beschikking van het publiek moeten houden. Door het betrokken bestuur moet een lijst van al die documen-

administrative concernée et publiée annuellement au *Moniteur belge*. En outre, il est prévu de désigner un fonctionnaire dans chaque administration qui sera chargé d'assurer l'information des administrés.

Article 3

L'article 3 prévoit, pour plus de facilité et de possibilité de contrôle ultérieur, que la demande d'accès aux documents doit être formulée par écrit au service concerné de l'autorité administrative.

Article 4

L'article 4 règle la procédure d'accès aux documents. La publicité des documents peut s'effectuer de deux manières :

1. soit par consultation gratuite sur place, consultation qui sera organisée par un règlement établi par l'autorité administrative directement concernée;
2. soit par délivrance de copies en un seul exemplaire aux frais de la personne qui les sollicite.

Il est évident que l'exercice du droit à la communication exclut toute possibilité de reproduction, de diffusion ou d'utilisation à des fins commerciales des documents communiqués. En outre, les documents administratifs qui, le cas échéant, rentrent dans le champ d'application de la loi sur le droit d'auteur sont protégés par les dispositions de cette loi.

Le § 3 introduit dans notre législation un principe essentiel dans l'optique de la démocratie administrative : le droit pour l'administré qui consulte un document relatif à sa personne ou à ses biens d'exiger le retrait de toute information inexacte, incomplète ou inadaptée et le cas échéant, d'en demander la correction ainsi que la possibilité pour lui de demander que figurent sur le document administratif les observations qu'il aurait formulées au sujet des données qu'il contient.

Article 5

Afin d'éviter toute lenteur et lourdeur dans le traitement de la demande, les autorités administratives doivent permettre l'accès aux documents ou en délivrer les copies dans un délai de maximum 15 jours.

Article 6

L'article 6 prévoit plusieurs exceptions à la liberté d'accès aux documents administratifs.

ten opgesteld worden die jaarlijks in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt wordt. Bovendien moet in elk bestuur een ambtenaar worden aangewezen die belast is met de voorlichting van de bestuursden.

Artikel 3

Om de zaken te vergemakkelijken en een eventuele controle achteraf mogelijk te maken, bepaalt artikel 3 dat inzage van de stukken schriftelijk aangevraagd moet worden bij de betrokken dienst van het bestuur.

Artikel 4

Artikel 4 regelt de procedure voor de inzage van de stukken. Dat kan op twee manieren gebeuren :

1. hetzij door kosteloze raadpleging ter plaatse, op de wijze bepaald in een reglement opgesteld door het onmiddellijk betrokken bestuur;
2. hetzij door afgifte van kopieën in één enkel exemplaar op kosten van de persoon die erom vraagt.

Het ligt voor de hand dat het inzagerecht uitsluit dat de medegedeelde stukken worden gereproduceerd, verspreid of gebruikt voor handelsdoeleinden. Bovendien zijn de administratieve stukken die in voorkomend geval onder de toepassing vallen van de wet op het auteursrecht, beschermd door de bepalingen van die wet.

Paragraaf 3 voegt in onze wetgeving een beginsel in dat met het oog op de administratieve democratie van wezenlijk belang is : het recht van een bestuurde die inzage neemt van een stuk dat betrekking heeft op zijn persoon of zijn goederen, om te eisen dat alle onjuiste, onvolledige of niet aangepaste gegevens worden verwijderd en, in voorkomend geval, verbeterd, alsook de mogelijkheid om op het administratief stuk de opmerkingen te vermelden die hij over de daarin voorkomende gegevens zou hebben gemaakt.

Artikel 5

Om een snelle en vlotte behandeling van de verzoeken in de hand te werken, moeten de besturen ervoor zorgen dat inzage van de stukken of afgifte van de kopieën geregeld worden binnen maximum 15 dagen.

Artikel 6

Artikel 6 voorziet in een aantal uitzonderingen op het recht van vrije inzage van administratieve stukken.

Les autorités administratives peuvent, en effet, refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte soit au secret de la défense nationale et de la politique étrangère, au secret de la vie privée des tiers, à la monnaie, au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique, à la recherche ou à la poursuite des infractions et en général au secret protégé par les lois, décrets ou ordonnances.

Il est évident que, dans les cas visés ci-dessus, la confidentialité des informations est de mise. Cependant, afin d'éviter que l'on invoque ces exceptions pour vider la proposition de loi de sa substance et que l'on bloque ainsi l'accès à la majorité des documents, plusieurs mesures sont prévues :

1. La commission d'accès aux documents administratifs créée à l'article 7 doit, tout d'abord, donner un avis consultatif dans les 10 jours de la réception de la demande visée à l'article 3. Elle devra analyser si la consultation des documents demandés risque bien de porter atteinte aux secrets protégés par le § 1^{er} de l'article 6.

2. En outre, la commission d'accès aux documents administratifs devra donner un avis conforme lors de l'établissement par arrêté royal des listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public.

3. La décision de refus de la communication est motivée et est évidemment susceptible d'un recours au Conseil d'Etat.

Article 7

L'article 7 envisage la création d'une commission dite « commission d'accès aux documents administratifs » chargée non seulement de donner son avis dans les matières énumérées ci-dessus mais également de proposer toute modification utile des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication des documents administratifs.

Article 8

L'article 8 règle la composition de cette commission. Afin de sauvegarder toute objectivité, cette commission est composée de manière pluridisciplinaire (2 conseillers d'Etat, 2 députés et 2 sénateurs, 2 directeurs d'administration, 2 professeurs de l'enseignement universitaire).

La commission est présidée par un président élu à la majorité des voix. Le mandat des membres effectifs et des suppléants désignés dans les mêmes

De besturen kunnen namelijk weigeren inzage te verlenen of mededeling te doen van een administratief stuk indien de inzage of de mededeling afbreuk zou doen aan de geheimen van de landsverdediging en de buitenlandse politiek, de geheimen van het privé-leven van derden, het muntbeleid, het openbaar kredietbeleid, de veiligheid van de Staat en de openbare veiligheid, het opsporen of het vervolgen van misdrijven en, in het algemeen, aan de bij wet, decreet of ordonnantie beschermde geheimen.

Het ligt voor de hand dat de gegevens in de hierboven vermelde gevallen vertrouwelijk zijn. Om echter te voorkomen dat men zich op die uitzonderingen beroept om het wetsvoorstel uit te hollen en dat op die manier de openbaarheid van het merendeel van de administratieve stukken dode letter blijft, is voorzien in een aantal maatregelen :

1. In de eerste plaats moet de commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken ingesteld bij artikel 7 een advies uitbrengen binnen 10 dagen te rekenen van de ontvangst van het in artikel 3 bedoelde verzoek. Zij moet nagaan of inzage van de gevraagde stukken inderdaad afbreuk dreigt te doen aan de geheimen beschermd door artikel 6, § 1.

2. Bovendien moet de commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken een eensluidend advies uitbrengen over de bij koninklijk besluit op te stellen lijsten van administratieve stukken die niet aan het publiek mogen worden medegedeeld.

3. De beslissing om mededeling van administratieve stukken te weigeren, moet met redenen omkleed zijn en kan uiteraard voor de Raad van State worden aangevochten.

Artikel 7

Artikel 7 voorziet in de instelling van een « commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken » die niet alleen belast is met het uitbrengen van een advies in de hierboven genoemde gevallen, maar ook tot taak heeft alle dienstige wijzigingen voor te stellen van wetten of verordeningen met betrekking tot de mededeling van administratieve stukken.

Artikel 8

Artikel 8 regelt de samenstelling van die commissie. Ter bescherming van de objectiviteit moet die commissie multidisciplinair samengesteld zijn (2 Staatsraden, 2 volksvertegenwoordigers en 2 senatoren, 2 bestuursdirecteurs, 2 hoogleraren van het universitaire onderwijs).

De commissie wordt voorgezeten door een voorzitter die bij meerderheid van stemmen wordt verkozen. Het mandaat van de leden en van de plaatsver-

conditions que chacun des membres effectifs est de trois ans et renouvelable.

Article 9

L'article 9 réglemente les modalités de la prise de décision au sein de la commission.

Article 10

L'article 10 prévoit la possibilité pour le président de décider que soit entendu un représentant de l'autorité administrative intéressée par la délibération ainsi que l'administré qui a introduit la demande initiale. Cette disposition permet ainsi aux parties de pouvoir défendre contradictoirement leur point de vue.

Article 11

Afin d'éviter que la commission soit surchargée, il est prévu que le président puisse désigner, pour assister la commission, quatre rapporteurs choisis parmi les fonctionnaires de niveau 1 de l'administration nationale.

Article 12

Dans l'exercice de leur fonction, les membres de la commission peuvent demander aux autorités administratives toutes les informations et documents qu'ils estiment nécessaires; ils peuvent même procéder à toute enquête sur place.

Les autorités administratives seront tenues en vertu du § 2 de l'article 12 de communiquer à la commission dans le délai prescrit par le président tous les documents et informations utiles et de leur apporter le concours nécessaire à l'exercice de leur mission.

Dans le cadre de leur fonction, les membres de la commission sont évidemment tenus à une stricte obligation de confidentialité qui sera sanctionnée le cas échéant par l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel.

Articles 13 et 14

Les articles 13 et 14 constituent les corollaires de l'article 1^{er} qui prévoit le droit d'accès des administrés aux documents administratifs.

Ils envisagent, en effet, l'obligation d'information active des administrations. Il ne suffit pas, en effet, de permettre aux administrés de consulter les docu-

vangers, die op dezelfde wijze als elk van de leden worden aangewezen, duurt drie jaar en kan worden verlengd.

Artikel 9

Artikel 9 bepaalt op welke wijze de beslissingen binnen de commissie worden genomen.

Artikel 10

Artikel 10 bepaalt dat de voorzitter kan beslissen dat een vertegenwoordiger van het betrokken bestuur en de bestuurde die het oorspronkelijke verzoek heeft ingediend, moeten worden gehoord. Deze bepaling stelt de partijen in staat om hun standpunt op tegenspraak te verdedigen.

Artikel 11

Om te voorkomen dat de commissie overbelast geraakt, is bepaald dat de voorzitter onder de ambtenaren van niveau 1 van het rijksbestuur vier rapporteurs kan aanwijzen om de commissie bij te staan.

Artikel 12

De leden van de commissie kunnen voor de uitoefening van hun bevoegdheden bij de besturen alle inlichtingen en stukken opvragen die zij noodzakelijk achten; zij kunnen zelfs ter plaatse een onderzoek instellen.

Krachtens artikel 12, § 2, moeten de besturen binnen de termijn opgelegd door de voorzitter aan de commissie alle nuttige stukken en inlichtingen meedelen en haar de medewerking verlenen die noodzakelijk is voor de uitoefening van haar taak.

Voor de leden van de commissie geldt, binnen het bestek van hun bevoegdheden, uiteraard de zwijgplicht; houden zij zich daar niet aan, dan kunnen zij in voorkomend geval bestraft worden overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek betreffende het ambtsgeheim.

Artikelen 13 en 14

De artikelen 13 en 14 zijn het logisch uitvloeisel van artikel 1 dat bepaalt dat de bestuursorganen het recht hebben inzage te nemen van de administratieve stukken.

Volgens die artikelen hebben de bestuursorganen immers de plicht tot actieve informatieverstrekking. Het is inderdaad niet voldoende dat de bestuursorganen in staat

ments qu'ils désirent mais il convient, pour assurer la meilleure transparence possible dans l'administration, d'obliger celle-ci à rendre publics les documents qui ont une utilité directe pour les citoyens. A savoir :

— les documents tels que les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui contiennent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives (art. 13);

— les rapports, études et notes détenus par les administrations, à l'exception de celles qui portent atteinte aux intérêts visés à l'article 6, § 1^{er}, de la loi, qui comportent des informations importantes relatives à la santé, à la protection et à la sécurité des citoyens (art. 14).

Les articles 13 et 14 prévoient donc des mesures de publicité spécifiques pour ces deux types de documents.

Articles 15, 16 et 17

Ces articles prévoient certaines dispositions générales relatives à l'inscription au budget des services du Premier Ministre des crédits nécessaires à la commission, à l'établissement par arrêté royal du montant des frais de copies à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document et enfin à la détermination par arrêté royal des modalités d'exécution des dispositions prévues par la loi.

P. LENFANT.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

CHAPITRE I^{er}

Du droit d'accès aux documents administratifs

Article 1^{er}

§ 1^{er}. Chaque administré a un droit d'accès aux documents administratifs des autorités administratives selon les modalités prévues par la présente loi.

§ 2. Sont considérés comme documents administratifs au sens de la présente loi, tous dossiers, rapports, compte rendus, procès-verbaux, statistiques,

gesteld worden de stukken te raadplegen die zij wensen, maar om de grootst mogelijke doorzichtigheid van het bestuur te verzekeren, is het nodig dat het bestuur verplicht wordt alle stukken openbaar te maken die voor de burgers een onmiddellijk nut hebben. Daarmee worden bedoeld :

— alle stukken zoals richtlijnen, onderrichtingen, circulaires, nota's en antwoorden van de ministers die een interpretatie van het positieve recht of een beschrijving van de administratieve procedures bevatten (art. 13);

— alle rapporten, studies en nota's die in het bezit zijn van de besturen, met uitzondering van die welke indruisen tegen de belangen bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet, en die belangrijke informatie bevatten betreffende de gezondheid, de bescherming en de veiligheid van de burgers (art. 14).

De artikelen 13 en 14 voorzien dus in specifieke maatregelen voor de openbaarheid van die twee soorten administratieve stukken.

Artikelen 15, 16 en 17

Deze artikelen bevatten algemene bepalingen betreffende het uittrekken van de voor de commissie noodzakelijke kredieten op de begroting van de diensten van de Eerste Minister, betreffende het vaststellen bij koninklijk besluit van de kosten voor het kopiëren van administratieve stukken voor rekening van degene die daarom heeft gevraagd en betreffende de uitvoering bij koninklijk besluit van de bepalingen van de wet.

*
* *

VOORSTEL VAN WET

HOOFDSTUK I

Recht van inzage van de administratieve stukken

Artikel 1

§ 1. Iedere bestuurde heeft het recht inzage te nemen van de administratieve stukken van de besturen op de wijze bepaald in deze wet.

§ 2. Als administratieve stukken in de zin van deze wet worden beschouwd alle dossiers, rapporten, verslagen, notulen, statistieken, studies, beslissingen,

études, décisions, ordres du jour, instructions, circulaires, directives et données automatisées, enregistrées ou filmées.

Art. 2

§ 1^{er}. Les autorités administratives sont tenues de communiquer aux administrés qui en font la demande les documents administratifs visés au § 2 de l'article 1^{er}, sous réserve des dispositions de l'article 6.

§ 2. Elles doivent mettre à la disposition du public, à leur siège, un registre complet des documents administratifs qu'elles établissent et qui peuvent être consultés. Un index de tous ces documents administratifs sera publié annuellement au *Moniteur belge*.

§ 3. Dans chaque administration, un fonctionnaire est chargé d'assurer l'information des administrés.

Art. 3

La demande d'accès aux documents doit être formulée par écrit au service concerné de l'autorité administrative.

Art. 4

§ 1^{er}. L'accès à ces documents s'effectue :

1^o par consultation gratuite sur place, organisée, le cas échéant, par un règlement établi par l'autorité administrative directement concernée;

2^o sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire aux frais de la personne qui les sollicite.

§ 2. Les documents administratifs sont communiqués sans préjudice de la législation sur le droit d'auteur.

L'exercice du droit à la communication institué par la présente loi exclut pour ses bénéficiaires ou pour les tiers la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

§ 3. L'administré qui consulte un document relatif à sa personne ou à ses biens peut exiger le retrait et, le cas échéant, la correction de toutes informations inexacts ou incomplètes.

agenda's, onderrichtingen, circulaires, richtlijnen en gegevens die gecomputeriseerd, geregistreerd of gefilmd zijn.

Art. 2

§ 1. De besturen moeten aan de bestuurden die erom vragen, mededeling doen van de administratieve stukken bedoeld in § 2 van artikel 1, onverminderd het bepaalde in artikel 6.

§ 2. Zij moeten een volledig register van de administratieve stukken die zij opstellen en waarvan inzage genomen kan worden, op hun zetel ter beschikking stellen van het publiek. Een index van al die administratieve stukken moet jaarlijks in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.

§ 3. Bij elk bestuur wordt een ambtenaar belast met de voorlichting van de bestuurden.

Art. 3

Het verzoek tot inzage van de stukken moet schriftelijk worden gericht aan de betrokken dienst van het bestuur.

Art. 4

§ 1. De inzage van die stukken geschiedt :

1^o door kosteloze raadpleging ter plaatse, in voorkomend geval volgens een reglement opgesteld door het rechtstreeks betrokken bestuur;

2^o op voorwaarde dat de reproductie niet schadelijk is voor de bewaring van de stukken, door afgifte van één enkele kopie op kosten van de persoon die erom heeft gevraagd.

§ 2. De administratieve stukken worden medegedeeld onverminderd de wetgeving op het auteursrecht.

Het inzagerecht ingesteld door deze wet sluit voor de begunstigten of voor derden de mogelijkheid uit dat de medegedeelde stukken worden gereproduceerd, verspreid of gebruikt voor handelsdoeleinden.

§ 3. De bestuurde die inzage neemt van een stuk betreffende zijn persoon of zijn goederen kan eisen dat alle onjuiste of onvolledige gegevens worden verwijderd en, in voorkomend geval, verbeterd.

Art. 5

Les observations formulées par l'administré au sujet des données qui figurent sur le document administratif seront, à sa demande, également mentionnées sur ce document.

Sous réserve des dispositions de l'article 6, le service saisi par la demande doit permettre l'accès aux documents ou délivrer les copies visées à l'article 4 dans les quinze jours de la réception de la demande.

Il en avertit préalablement l'administré par lettre recommandée et lui indique le (ou les) mode(s) d'accès aux documents dont il peut bénéficier.

Art. 6

§ 1^{er}. Les autorités administratives peuvent, après avis de la commission d'accès aux documents administratifs visée à l'article 7, refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

1. aux secrets de la défense nationale et de la politique étrangère;
2. aux secrets de la vie privée des tiers;
3. à la monnaie, au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique;
4. à la recherche ou à la poursuite des infractions;
5. aux secrets protégés par les lois, décrets et ordonnances.

§ 2. L'avis consultatif de la commission d'accès aux documents administratifs doit être demandé par lettre recommandée, par l'autorité administrative concernée dans les dix jours de la réception de la demande visée à l'article 3. Cet avis doit être donné dans les quinze jours qui suivent la saisine de la commission.

§ 3. Pour l'application des dispositions prévues au § 1^{er}, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet, sont fixées par arrêtés royaux pris après avis conforme de la commission d'accès aux documents administratifs visée à l'article 7.

§ 4. La décision de refus de communication est notifiée à l'administré dans les trente jours de la réception de la demande.

Elle doit être motivée.

L'avis de la commission d'accès aux documents administratifs doit être annexé.

Art. 5

De opmerkingen van de bestuurd over de gegevens in de administratieve stukken worden, op zijn verzoek, eveneens op die stukken vermeld.

Onverminderd het bepaalde in artikel 6 moet de dienst waartoe het verzoek is gericht, binnen vijftien dagen te rekenen van de ontvangst van het verzoek inzage verlenen van de stukken of de kopieën bedoeld in artikel 4 afgeven.

Die dienst stelt bij aangetekende brief de bestuurd hiervan vooraf in kennis en vermeldt op welke wijze hij inzage kan nemen van de stukken.

Art. 6

§ 1. De besturen kunnen, na advies van de commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken bedoeld in artikel 7, weigeren inzage te verlenen of mededeling te doen van een administratief stuk waarvan de inzage of de mededeling afbreuk doet aan :

1. de geheimen van de landsverdediging en de buitenlandse politiek;
2. de geheimen van het privé-leven van derden;
3. het muntbeleid, het openbaar kredietbeleid, de veiligheid van de Staat en de openbare veiligheid;
4. de opsporing of de vervolging van misdrijven;
5. de bij wet, decreet en ordonnantie beschermde geheimen.

§ 2. Het advies van de commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken moet door het betrokken bestuur bij aangetekende brief worden aangevraagd binnen tien dagen te rekenen van de ontvangst van het in artikel 3 bedoelde verzoek. Dat advies moet worden uitgebracht binnen vijftien dagen te rekenen van de adviesaanvraag.

§ 3. Voor de toepassing van het bepaalde in § 1 worden de lijsten van de administratieve stukken die wegens hun aard of hun onderwerp niet aan het publiek mogen worden medegedeeld, bij koninklijk besluit vastgesteld na eensluidend advies van de in artikel 7 bedoelde commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken.

§ 4. De beslissing waarbij mededeling van de stukken wordt geweigerd, wordt ter kennis gebracht van de bestuurd binnen dertig dagen te rekenen van de ontvangst van het verzoek.

Die beslissing moet met redenen omkleed zijn.

Het advies van de commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken moet erbij worden gevoegd.

CHAPITRE II

De la commission d'accès
aux documents administratifs

Art. 7

Une commission dite « commission d'accès aux documents administratifs » est créée pour veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs.

Elle est chargée :

1. de donner son avis consultatif avant la décision de refus de communication visée à l'article 6, § 1^{er};
2. de donner son avis conforme pour l'établissement de la liste prévue à l'article 6, § 3;
3. de proposer toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

Art. 8

§ 1^{er}. La commission d'accès aux documents administratifs comprend :

a) deux conseillers d'Etat en activité ou honoraires et deux magistrats de la Cour de cassation en activité ou honoraires, nommés par arrêté royal sur proposition respectivement du premier Président du Conseil d'Etat et du Président de la Cour de cassation;

b) deux députés et deux sénateurs désignés respectivement par le Président de la Chambre et par le Président du Sénat;

c) deux directeurs d'administration, nommés par arrêté royal;

d) deux professeurs de l'enseignement universitaire en activité ou honoraires, nommés par arrêté royal.

§ 2. La commission doit être composée paritaire-ment sur le plan linguistique.

§ 3. Un suppléant est désigné dans les mêmes conditions que chacun des membres effectifs mentionnés aux *a)* et *d)* du § 1^{er}.

§ 4. Le mandat des membres effectifs et des suppléants est de trois ans. Il est renouvelable.

§ 5. Lors de sa première réunion, la commission élit son président à la majorité des voix.

HOOFDSTUK II

De commissie voor de openbaarheid
van de administratieve stukken

Art. 7

Er wordt een « commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken » ingesteld die erop moet toezien dat het recht van vrije inzage van de administratieve stukken niet wordt geschonden.

Die commissie heeft tot taak :

1. een advies uit te brengen vóór de in artikel 6, § 1, bedoelde beslissing wordt genomen om een mededeling te weigeren;
2. een eensluidend advies uit te brengen voor het opstellen van de in artikel 6, § 3, bedoelde lijst;
3. alle dienstige wijzigingen voor te stellen van wetten of verordeningen betreffende de mededeling van administratieve stukken.

Art. 8

§ 1. De commissie voor de openbaarheid van de administratieve stukken is samengesteld uit :

a) twee werkende of ere-Staatsraden en twee werkende of eremagistraten van het Hof van cassatie, bij koninklijk besluit benoemd op voordracht van respectievelijk de eerste voorzitter van de Raad van State en de voorzitter van het Hof van cassatie;

b) twee volksvertegenwoordigers en twee senatoren aangewezen door respectievelijk de voorzitter van de Kamer en de voorzitter van de Senaat;

c) twee bestuursdirecteurs benoemd bij koninklijk besluit;

d) twee werkende of erehoogleraren van het universitair onderwijs benoemd bij koninklijk besluit.

§ 2. De commissie moet volgens de taalpariteit zijn samengesteld.

§ 3. Voor elk van de in § 1, *a)* en *d)*, bedoelde leden wordt een plaatsvervanger op dezelfde wijze aangewezen.

§ 4. Het mandaat van de leden en van de plaatsvervangers duurt drie jaar en kan worden verlengd.

§ 5. Tijdens haar eerste vergadering kiest de commissie haar voorzitter bij meerderheid van stemmen.

Art. 9

La commission décide à la majorité des voix.

En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

La décision est notifiée à l'autorité concernée, par lettre recommandée dans les trois jours.

Art. 10

Le président peut décider que soit entendu un représentant de l'autorité administrative intéressée par la délibération et l'administré qui a introduit la demande.

Art. 11

§ 1^{er}. Le président peut désigner, pour assister la commission dans ses travaux, quatre rapporteurs choisis parmi les fonctionnaires de niveau 1 de l'administration nationale.

§ 2. La commission dispose d'un secrétariat dont elle organise le fonctionnement.

Art. 12

§ 1^{er}. Les membres de la commission peuvent demander aux autorités administratives concernées toutes les informations et documents qu'ils estiment nécessaires.

Ils peuvent procéder à toute enquête sur place nécessaire à l'exercice de leur fonction.

§ 2. Les autorités administratives sont tenues, dans le délai prescrit par le président de la commission, de communiquer à celle-ci tous les documents et informations utiles et de lui apporter le concours nécessaire à l'exercice de sa mission.

§ 3. Dans le cadre de leur fonction, les membres de la commission sont soumis à une stricte obligation de confidentialité sanctionnée par l'article 458 du Code pénal.

CHAPITRE III

De l'obligation d'information active
des administrations

Art. 13

Les documents tels que les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui

Art. 9

De commissie neemt haar besluiten bij meerderheid van stemmen.

Bij staking van stemmen beslist de stem van de voorzitter.

Het besluit wordt binnen drie dagen bij aangetekende brief ter kennis gebracht van het betrokken bestuur.

Art. 10

De voorzitter kan beslissen dat een vertegenwoordiger van het bestuur dat bij het besluit betrokken is en de bestuurde die het verzoek heeft ingediend, worden gehoord.

Art. 11

§ 1. De voorzitter kan onder de ambtenaren van niveau 1 van het rijksbestuur vier rapporteurs aanwijzen om de commissie in haar werkzaamheden bij te staan.

§ 2. De commissie beschikt over een secretariaat waarvan zij de werkwijze regelt.

Art. 12

§ 1. De leden van de commissie kunnen aan de betrokken besturen alle inlichtingen en documenten vragen die zij noodzakelijk achten.

Zij kunnen ter plaatse elk onderzoek instellen dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden.

§ 2. De besturen moeten, binnen de termijn opgelegd door de voorzitter van de commissie, aan de commissie alle nuttige documenten en inlichtingen bezorgen en haar de medewerking verlenen die noodzakelijk is voor de uitoefening van haar taak.

§ 3. De leden van de commissie zijn binnen het bestek van hun bevoegdheden gehouden tot het ambtsgeheim; schending van dat geheim wordt bestraft overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.

HOOFDSTUK III

De plicht van de besturen tot
actieve informatieverstrekking

Art. 13

De administratieve stukken, zoals richtlijnen, onderrichtingen, circulaires, nota's en antwoorden

contiennent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives doivent être reprises, au plus tard trois mois après leur publication, dans une annexe du *Moniteur belge*.

Art. 14

Une liste de toutes les études, rapports et notes détenus par les administrations, à l'exception de celles qui portent atteinte aux intérêts visés à l'article 6, § 1^{er}, de la présente loi, comportant des informations relatives à la santé, à la protection et à la sécurité des citoyens est établie par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, tous les ans, et publiée au *Moniteur belge*.

Il est fait mention dans cette liste des nom et adresse de l'administration dans laquelle ces documents peuvent être consultés moyennant les modalités prévues au chapitre I^{er} de la présente loi et d'un résumé relatif au contenu des informations.

CHAPITRE IV

Dispositions générales

Art. 15

Les crédits nécessaires à la commission pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget des services du Premier Ministre.

Art. 16

Les frais de copie à la charge de la personne qui sollicite la reproduction d'un document sont établis par le Roi.

Art. 17

Les modalités d'exécution des dispositions prévues dans les chapitres I^{er}, II et III de la présente loi sont déterminées par le Roi.

P. LENFANT.

van ministers die een interpretatie van het positieve recht of een beschrijving van de administratieve procedures bevatten, moeten uiterlijk drie maanden na hun bekendmaking opgenomen worden in een bijlage bij het *Belgisch Staatsblad*.

Art. 14

Een lijst van alle studies, rapporten en nota's die in het bezit zijn van de besturen, met uitzondering van die welke indruisen tegen de belangen bedoeld in artikel 6, § 1, van deze wet, en die informatie bevatten betreffende de gezondheid, de bescherming en de veiligheid van de burgers, wordt elk jaar opgesteld bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit en in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

In deze lijst worden de naam en het adres vermeld van het bestuur waar die stukken ter inzage liggen op de wijze bepaald in hoofdstuk I van deze wet en wordt de inhoud van die informatie kort samengevat.

HOOFDSTUK IV

Algemene bepalingen

Art. 15

De kredieten die de commissie nodig heeft voor het vervullen van haar taak, worden uitgetrokken op de begroting van de diensten van de Eerste Minister.

Art. 16

De kosten voor het kopiëren van een administratief stuk voor rekening van degene die erom heeft gevraagd, worden vastgesteld door de Koning.

Art. 17

De Koning stelt nadere regels voor de uitvoering van het bepaalde in de hoofdstukken I, II en III van deze wet.