

Kamer van Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1984-1985

17 DECEMBER 1984

WETSVOORSTEL

houdende maatregelen
betreffende de openbaarheid van het bestuur

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 2^e maart 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet « houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur », heeft de 31^e oktober 1984 het volgende advies gegeven:

I. ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorstel van wet stelt als regel dat wie erom vraagt, toegang moet hebben tot alle bestuursdocumenten (artikel 1), ook tot die opgenomen in de archieven van de verschillende overheidsorganen of in het Rijksarchief (artikel 6), om inzage of afschrift ervan te nemen (artikel 7, eerste en tweede lid). Sommige bestuursdocumenten worden van de openbaarheid uitgezonderd, ofwel op een absolute wijze (artikel 4) ofwel op een relatieve wijze (artikel 5). Het recht van inzage is afdwingbaar (artikelen 9 en 10). De weigering van inzage moet met redenen worden omkleed (artikel 7, derde lid).

Het voorstel voorziet tevens in twee vormen van actieve openbaarheid, met name in de openbaarmaking van de adviezen die aan de overheidsorganen worden verstrekt (artikel 3) en in de bekendmaking van de interne organisatie van de overheidsorganen (artikel 8).

In de artikelen 1 en 2 van het voorstel worden de termen « document » en « overheidsorgaan » gedefinieerd.

2. Naar luid van artikel 2 van het voorstel dat een definitie geeft van « overheidsorgaan » en op die manier het werkingsgebied van het voorstel bepaalt, worden in de eerste plaats als « overheidsorganen » aangezien de « gecentraliseerde openbare diensten van de Staat, van de provincies en van de gemeenten ».

Uit de tekst kan niet worden uitgemaakt of de term « Staat » verwijst naar de « centrale overheid » in tegenstelling tot de provincies en de gemeenten, dan wel naar de « nationale overheid » in tegenstelling tot de Gemeenschappen en de Gewesten.

De toelichting bij artikel 2 van het voorstel biedt evenmin een duidelijk inzicht in de bedoeling van de indieners ter zake. Gelet op de zeer algemene bewoordingen waarin zij is gesteld, sluit die toelichting nochtans niet uit dat de in het voorstel vervatte regeling eveneens voor de besturen van de Gemeenschappen en de Gewesten moet gelden.

Zie:

109 (1981-1982):

— N° 1: Wetsvoorstel.

Chambre des Représentants

SESSION 1984-1985

17 DÉCEMBRE 1984

PROPOSITION DE LOI

portant des mesures propres à assurer
la publicité de l'administration

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 2 mars 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de loi « portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration », a donné le 31 octobre 1984 l'avis suivant:

I. OBSERVATIONS GENERALES

1. La proposition de loi pose comme règle que toute personne qui en fait la demande doit avoir accès à tous les documents administratifs (article 1^{er}), même à ceux qui sont classés parmi les archives des pouvoirs publics ou déposés aux archives de l'Etat (article 6), aux fins de les consulter ou d'en prendre copie (article 7, alinéa 1^{er} et 2). Certains documents administratifs sont toutefois exceptés de la règle de la publicité, soit de manière absolue (article 4), soit de manière relative (article 5). Le respect du droit de consultation peut être exigé en justice (articles 9 et 10). Le refus de consultation doit être motivé (article 7, alinéa 3).

La proposition prévoit par ailleurs deux formes de publicité active, à savoir la publicité des avis donnés aux pouvoirs publics (article 3) et la publication de l'organisation interne des pouvoirs publics (article 8).

Les articles 1^{er} et 2 de la proposition définissent les notions de « document » et de « pouvoir public ».

2. Aux termes de l'article 2 de la proposition, qui définit la notion de « pouvoir public » et qui, par là, détermine le champ d'application de la proposition, sont considérés comme « pouvoirs publics », en premier lieu, « les services publics centralisés de l'Etat, des provinces et des communes ».

Le texte ne permet pas de déterminer si le terme « Etat » vise « l'autorité centrale », par opposition aux provinces et communes, ou « l'autorité nationale », par opposition aux Communautés et Régions.

Le commentaire de l'article 2 de la proposition ne permet pas davantage d'apercevoir clairement les intentions des auteurs de la proposition sur ce point. Eu égard à la généralité de ses termes, ce commentaire n'exclut toutefois pas que les règles prévues par la proposition soient appelées à s'appliquer également aux administrations des Communautés et des Régions.

Voir:

109 (1981-1982):

— N° 1: Proposition de loi.

Meteen rijst de vraag of de nationale wetgever bij een gewone wet de Gemeenschappen — en Gewestbesturen kan verplichten bepaalde regelen na te leven in de uitoefening van een taak in het geval dat de regeling en de inrichting van die taak behoren tot een aangelegenheid die door of krachtens de Grondwet al naar het geval aan de Gemeenschappen of de Gewesten is toebedeeld.

Van dat antwoord zal afhangen of de beoogde bepalingen, binnen de zoëven aangeduide grenzen, op de Gemeenschaps- en Gewestbesturen al dan niet van toepassing zullen zijn.

In de toelichting (blz. 2) wordt verwezen naar de wetgeving in diverse landen van West-Europa en in de Verenigde Staten van Amerika om, ter bescherming van de bestuurd, in een openbaarheid van bestuur te voorzien.

Uit de verdere commentaar in de toelichting mag blijken dat de indieners van het voorstel de bepalingen waarbij aan het bestuur de boven in dit advies vermelde verplichtingen worden opgelegd vóór alles zien als een zaak van betere voorlichting en rechtsbescherming van de bestuurd. Op grond daarvan mag worden aangenomen dat de indieners van het voorstel de hierin vervatte regeling beschouwen als een bevestiging en nadere uitwerking van een recht dat niet kan verschillen al naar de zaak waarin de bestuurd het bestuur ontmoet en daarom de aard van een grondrecht hoort te hebben.

Voor die zienswijze kan inderdaad aansluiting worden gevonden in artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955, meer bepaald in de ontwikkeling van de rechtsopvattingen waartoe dat artikel 10 aanleiding heeft gegeven. Dat artikel 10 stelt: «Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen». In de resolutie 428 (1970) van de raadgevende vergadering van de Raad van Europa, die niet bindend is doch wel indicatief voor de ontwikkeling van de rechtsopvattingen ter zake, is gesteld dat het bedoelde recht om onder meer inlichtingen te ontvangen of door te geven, het recht insluit om inlichtingen op te zoeken, te ontvangen, mede te delen, bekend te maken en te verspreiden en dat, tegenover dat recht van de burger, voor de overheid de verplichting bestaat om, binnen de grenzen van de redelijkheid, over aangelegenheden van algemeen belang informatie te verstrekken.

Uit de rechtsliteratuur dienoemt (zie onder meer P. van DIJK en G. van HOOFF, de Europese Conventie in theorie en praktijk, Nijmegen 1982, blz. 359-360, en L.P. SUETENS, la protection du droit à l'information et du droit de participation, 2^e Conférence européenne: Environnement et droits de l'homme, Salzbourg, 1980) mag worden afgeleid dat, uit het bepaalde in het meergenoemde artikel 10 van het Europees Verdrag, de erkenning van een fundamenteel recht op informatie, dat ook tegenover de overheid geldig heeft, minstens groeiende is.

Vooraf uit de bijlage van de resolutie 77 (31) van 28 september 1977 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa omtrent de bescherming van de rechten van het individu ten aanzien van de akten van bestuur, waarin onder meer gehandeld wordt over de toegang tot de bestuursdocumenten, blijkt dat de bepalingen van het voorstel die ter bescherming van de burger-bestuurd aan het bestuur een bepaalde gedragslijn ter zake van openbaarheid opleggen, kunnen worden ingepast in de zorg welke in het kader van de rechten van de mens tot uiting is gekomen.

Gelet op de zoëven geschetste ontwikkeling van rechtsopvattingen, kunnen de desbetreffende bepalingen van het voorstel dan ook worden aangemerkt als betrekking hebbende op een grondrecht.

In zijn advies van 15 februari 1984 omtrent een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen, dat op 15 december 1981 bij de Senaat werd ingediend (Gedr. St., Senaat, 1981-1982, nr 33/1), heeft de Raad van State gesteld dat wanneer een regeling omtrent een grondrecht, een regeling op zichzelf vormt, zij, ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, als op een grondrecht betrekking hebbende, is blijven behoren tot de bevoegdheid van de nationale wetgever en dienvolgens van algemene toepassing is, ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt. De Raad voegde eraan toe dat die nationale bevoegdheid voor de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid onverkort laat om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid in een aangelegenheid die hun door of krachtens de Grondwet is toegewezen, regelen vast te stellen in de lijn of ter verdere verfining van hetgeen in het bedoelde en ook in dit voorstel is bepaald. Verduidelijkt mag worden dat naar het oordeel van de Raad, de Gemeenschappen en de Gewesten wel meer doch niet minder zouden kunnen stellen.

Du coup se trouve posée la question de savoir si le législateur national peut, par une loi ordinaire, imposer à ces administrations communautaires ou régionales l'obligation d'observer certaines règles dans l'exercice d'une mission déterminée dès lors que le soin de régler ou d'organiser cette mission relève d'une matière qui a été attribuée, selon le cas, aux Communautés ou aux Régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

La réponse à cette question décidera si, dans les limites qui viennent d'être indiquées, les dispositions envisagées seront applicables ou non aux administrations communautaires et régionales.

Les développements de la proposition (p. 2) se réfèrent à la législation qui a été mise au point dans divers pays d'Europe occidentale et aux États-Unis d'Amérique pour assurer, dans un souci de protection de l'administré, une certaine publicité de l'administration.

Il ressort de la suite du commentaire donné dans les développements de la proposition de loi que, dans l'esprit des auteurs de celle-ci, les dispositions qui imposent à l'administration les obligations mentionnées au début du présent avis sont avant tout destinées à assurer une meilleure information et une protection juridique plus efficace de l'administré. On peut dès lors admettre que les auteurs de la proposition considèrent la réglementation qui est contenue dans celle-ci comme la confirmation et la mise en œuvre d'un droit qui doit être invariant par rapport à l'affaire qui met l'administré en contact avec l'administration et auquel il faut, par conséquent, reconnaître le caractère d'un droit fondamental.

Cette thèse peut effectivement se rattacher à l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955; elle rejoint, plus particulièrement, l'évolution que ledit article 10 a entraînée dans les conceptions juridiques. Cet article dispose: «Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière». La résolution 428 (1970) de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, qui n'a pas de caractère obligatoire mais qui n'en est pas moins révélatrice de l'évolution des conceptions juridiques en la matière, prévoit que ce droit de recevoir et de communiquer notamment des informations implique celui de recueillir, de recevoir, de communiquer, de divulguer et de diffuser ses informations et que ce droit du citoyen a pour contrepartie l'obligation, pour l'autorité, de fournir, dans les limites du raisonnable, des informations sur des questions qui sont d'intérêt général.

Il se dégage des études juridiques qui ont été consacrées à cette question (Voyez, entre autres, P. van DIJK et G. van HOOFF, De Europese Conventie in theorie en praktijk, Nijmegen 1982, p. 359-360, et L.P. Suetens, la Protection du droit à l'information et du droit de participation, 2^e Conférence européenne: Environnement et droits de l'homme, Salzbourg, 1980) que la reconnaissance, à partir de l'article 10 de la Convention européenne, d'un droit fondamental à l'information qui soit également opposable à l'autorité est pour le moins en voie de devenir.

Il ressort plus particulièrement de l'annexe à la résolution 77 (31) du 28 septembre 1977 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la protection de l'individu à l'égard des actes de l'administration, qui traite notamment de l'accès aux documents administratifs, que les dispositions de la proposition de loi qui, en vue de protéger le citoyen-administré, imposent à l'administration une certaine ligne de conduite en matière de publicité participent de la préoccupation qui s'est manifestée dans le cadre des droits de l'homme.

Aussi, devant l'évolution des conceptions juridiques retracée ci-dessus, les dispositions de la proposition relatives à cet objet peuvent-elles être considérées comme ayant trait à un droit fondamental.

Dans son avis du 15 février 1984 concernant une proposition de loi relative à la motivation des actes administratifs déposée au Sénat le 15 décembre 1981 (Doc. parl. Sénat, 1981-1982, n° 33/1), le Conseil d'Etat a estimé que lorsqu'une réglementation relative à un droit fondamental forme une réglementation autonome elle est, du point de vue de la répartition des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, demeurée de la compétence du législateur national parce qu'ayant trait à un droit fondamental, de sorte qu'elle sera d'application générale quelle que soit l'administration qui prenne la décision. Le Conseil d'Etat ajoutait que cette compétence n'enlevait rien à la possibilité pour les Communautés et les Régions d'établir à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif dans une matière qui leur a été attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci, des règles qui se situaient dans la ligne de ce que disposait la proposition visée — et de ce que dispose également la présente proposition — ou qui tendaient à affiner ces dispositions. Il convient de préciser qu'à l'estime du Conseil, les Communautés et les Régions pouvaient aller plus loin mais ne pouvaient pas rester en deçà.

Bij de bespreking van het thans voorliggende voorstel is gebleken dat de voorheen door de Raad van State uitgedrukte mening, niet onverdeeld wordt aangehouden.

Het staat buiten twijfel dat de middelen die in het voorstel worden ingewerkt om de beoogde openbaarheid van bestuur te vestigen, neerkomen op regelen die het bestuur tot een bepaalde gedraging verplichten. Wanneer die regelen van algemene toepassing zijn ongeacht het bestuur dat de beslissing neemt of de betrokken bestuursdocumenten onder zich heeft, welke algemene toepassing volgens de toelichting bij het voorstel is gewild, zouden zij mede van toepassing zijn op de gedragingen van de Gemeenschaps- en Gewestbesturen in de materies waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten door of krachtens de Grondwet over de regelgevende bevoegdheid beschikken. Het kan dan ook niet worden ontkend dat wanneer aan nationale regelen dat gevolg wordt verleend, die regelen in een overeenstemmende mate de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten zouden terugdringen. De bepalingen waarbij door of krachtens de Grondwet ter zake van bepaalde aangelegenheden aan de Gemeenschappen en de Gewesten een regelgevende bevoegdheid is toegekend zoals bijvoorbeeld voor de culturele aangelegenheden of voor de ruimtelijke ordening, sluiten inderdaad niet uit dat door de decretale wetgever regelen kunnen worden gesteld in de aard van die welke in het voorstel zijn vervat, uiteraard binnen de grenzen van de bevoegdheid die exclusief aan de Gemeenschappen en de Gewesten is toebedeeld. Het willen doen toepassen van de in het voorstel bedoelde verplichtingen door de Gemeenschappen — en Gewestbesturen, zou aldus neerkomen op het ontnemen aan de Gemeenschappen en de Gewesten van een deel van de bevoegdheid welke hun door of krachtens de Grondwet is verleend.

Dat het ter zake zou gaan om de uitwerking van een grondrecht, is, voor de voorstanders van die zienswijze, niet overtuigend om de bevoegdheid van de gewone wetgever te verantwoorden.

Het is stellig zo dat een grondrecht — dat is een recht dat als dusdanig is erkend door internationale oorkonden met directe uitwerking in de interne rechtsorde of door behoorlijk gevestigde algemene rechtsbeginselen — in België bij een gewone wet kan worden erkend tegelijkertijd dat het door die wet nader wordt uitgewerkt. Op het gebied van de economische, de sociale en de culturele rechten die door het desbetreffende Internationale Pact en door het Europees Sociaal Handvest zijn erkend en waarvan de rechtsleer sedert lang aanneemt dat ze het kenmerk van mensenrechten bezitten, zijn tal van voorbeelden aan te wijzen van essentiële rechten die in de interne rechtsorde een wettelijk, geen grondwettelijk statuut hebben gekregen.

In de mate evenwel dat het bij het waarborgen van een grondrecht en het eventueel stellen van beperkingen daarop om aangelegenheden gaat waarvoor de Gemeenschappen en de Gewesten bevoegd zijn, kan de gewone wet, zelfs al bevestigt zij daarbij het fundamentele van een bepaald recht en al pretendeert ze voor de eerbiediging van dat recht te zorgen, geen regels uitvaardigen waardoor aan de Gemeenschappen en de Gewesten voorwaarden zouden worden gesteld voor het uitoefenen van bevoegdheden die zij bezitten krachtens de Grondwet zelf of krachtens de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De wetgever mag zich immers om geen enkele reden met de uitoefening van die bevoegdheden bemoeien.

Men moet erkennen dat voor de beide zienswijzen ernstige argumenten kunnen worden aangevoerd. In die stand van zaken meent de Raad van State op de vraag naar de toepasbaarheid van het voorstel op de Gemeenschaps- en Gewestbesturen, niet dan op de volgende wijze te kunnen antwoorden.

Indien men zoals de indieners van het voorstel, de bedoelde regelen beschouwt als een algemene en op zichzelf staande bevestiging en uitwerking van een grondrecht dat al naar het op de Staat, de Gemeenschap of het Gewest betrekking heeft en ongeacht de betrokken materie voor geen differentiëring vatbaar is, mag worden aangenomen dat die regelen mede van toepassing zijn op de Gemeenschaps- en Gewestbesturen, omdat in de opsomming van de materies waarvoor de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de Gemeenschappen of de Gewesten bevoegd hebben gemaakt, het regelen van een zodanig recht niet is vermeld.

Neemt men daarentegen aan dat, in zoverre de stellers van het wetsvoorstel te mede voor de Gemeenschappen en de Gewesten willen doen gelden, de bepalingen van dat voorstel die het bestuur verplichten tot het motiveren en het kenbaar maken van zijn beslissingen en tot het verlenen van inzage van zijn stukken aan al wie erom verzoekt, ertoe strekken ten dele aangelegenheden te regelen welke krachtens de Grondwet of de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de bevoegdheid van de Staat zijn onttrokken, dan moet daaruit wel volgen dat het wetsvoorstel de regels die de respectieve bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten bepalen, miskent. De tekst zelf doet echter, als men hem los van de toelichting gegeven interpretatie leest, dat bezwaar niet rijzen, maar hij moet dan wel in dier voege worden verstaan dat hij geen toepassing vindt op de Gemeenschappen en de Gewesten.

Il est apparu, au cours de l'examen de la présente proposition, que l'opinion exprimée naguère par le Conseil d'Etat n'est plus admise sans partage.

Il est incontestable que les moyens que la présente proposition met en œuvre pour réaliser son objectif, à savoir la publicité de l'administration, se traduisent par des règles qui astreignent l'administration à un comportement déterminé. Si, — et telle est bien la volonté des auteurs de la proposition, ainsi qu'en témoignent les développements de celle-ci — ces règles seront d'application générale quelle que soit l'administration qui prenne la décision ou qui détienne les documents administratifs, elles régiront également le comportement des administrations communautaires et régionales dans les matières qui ont été placées dans la compétence normative des Communautés et des Régions par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Dès lors, on ne peut nier qu'attacher un tel effet à des règles nationales, ce serait repousser, dans la même mesure, la compétence des Communautés et des Régions. Les dispositions par lesquelles la Constitution ou les lois portées en vertu de celles-ci ont attribué aux Communautés et aux Régions une compétence normative dans certaines matières, telles que, par exemple, les matières culturelles ou l'aménagement du territoire n'excluent pas, en effet, que le législateur décentralisé puisse établir des règles du genre de celles que contient la proposition, dans les limites, bien entendu, de la compétence qui a été dévolue de manière exclusive aux Communautés et aux Régions. Vouloir appliquer les obligations prévues par la proposition aux administrations communautaires et régionales reviendrait donc à priver les Communautés et les Régions d'une partie de la compétence qui leur ont été attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

Le fait qu'il s'agirait en l'occurrence de la mise en œuvre d'un droit fondamental n'est pas jugé suffisamment convaincant par les tenants de cette thèse pour justifier la compétence du législateur ordinaire.

Certes, un droit fondamental, c'est-à-dire un droit reconnu comme tel par des instruments internationaux ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne ou par des principes généraux du droit dûment établis, peut, en Belgique, être reconnu par une loi ordinaire, en même temps qu'il est mis en œuvre par celle-ci. Le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, reconnus par le Pacte international relatif à ces droits et par la Charte sociale européenne et dont la doctrine admet depuis longtemps le caractère de droits de l'homme, fournit de multiples exemples de droits essentiels auxquels le droit interne n'a donné qu'un statut légal et non constitutionnel.

Toutefois, dans la mesure où la garantie d'un droit fondamental et les limitations qui peuvent éventuellement y être apportées, intéressent des matières dans lesquelles les Communautés et les Régions sont compétentes, la loi ordinaire ne peut, même en affirmant le caractère fondamental d'un droit et en prétendant en assurer le respect, édicter des règles qui conditionneraient l'exercice, par les Communautés et les Régions, des compétences qui leur appartiennent en vertu de la Constitution elle-même ou en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le législateur ne peut, en effet, s'immiscer dans l'exercice de ces compétences pour quelque motif que ce soit.

Il faut reconnaître que les deux thèses qui viennent d'être exposées peuvent invoquer des arguments de poids. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime ne pouvoir apporter pour toute réponse à la question de l'applicabilité de la proposition aux administrations communautaires et régionales que ce qui suit.

Si, comme les auteurs de la proposition, l'on considère les règles en question comme l'affirmation et la mise en œuvre générales et autonomes d'un droit fondamental qui n'admet pas de différenciation selon qu'il concerne l'Etat, la Communauté ou la Région ni selon la matière concernée, l'on peut admettre que ces règles soient également applicables aux administrations communautaires et régionales puisque la réglementation d'un tel droit n'est pas mentionnée dans l'énumération des matières que la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 ont placées dans la compétence des Communautés et des Régions.

Si, au contraire, on considère que les dispositions de la proposition imposant à l'administration de motiver et de faire connaître ses décisions et de donner accès à ses documents à toute personne qui en fait la demande, en tant qu'elles doivent, dans l'intention des auteurs de la proposition, s'appliquer aux Régions et aux Communautés, tendent à régler pour partie des matières qui, en vertu de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980, ont été soustraites à la compétence de l'Etat, il en résulte que la proposition de loi méconnaît les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions. Toutefois, le texte même de la proposition, s'il est lu en faisant l'abstraction de l'interprétation qui en est donnée dans les développements, ne suscite pas la même objection, étant entendu qu'il doit alors être compris comme ne s'appliquant pas aux Communautés et aux Régions.

3. Zo er nog geen algemene wet op de openbaarheid van de bestuursbeslissingen bestaat, mag toch worden aangestipt dat enkele wetten en reglementen bepalingen bevatten die aan de zorg van de indieners van het voorstel tegemoet komen. Onverminderd het voordeel dat een algemene regeling als in het voorstel bedoeld, kan inhouden, past het oog te hebben voor de wisselwerking tussen die algemene regeling en de al bestaande bijzondere regelingen, inzonderheid voor de weerslag van die algemene regeling op het al dan niet voortbestaan van die bijzondere regelingen.

Het voorstel bevat geen uitdrukkelijke bepaling dienomtrent. Wel mag uit de opzet van het voorstel en uit zijn toelichting worden afgeleid, dat het niet de bedoeling van de indieners lijkt te zijn aan bijzondere regelingen te raken. Het voorstel zou in die zin van supplettoire aard zijn. Dat strookt overigens met de interpretatieregels die inhoudt dat, bij stilzwijgen van de wet, de algemene wet de bijzondere wet onverminderd laat.

Zelfs indien ervan mag worden uitgegaan dat de bedoelde bijzondere regelingen onverminderd behouden blijven, blijft nog de vraag of de algemene regeling al dan niet aanvullend is voor hetgeen in de bijzondere regeling niet of in een mindere mate dan in de algemene regeling, is voorzien.

De ervaring leert dat in geval van behoefte aan interpretatie de rechtszekerheid meest gebaat is bij een eenvoudige oplossing. Voortgaande op die ervaring zou als richtlijn mogen worden vooropgesteld dat wanneer een bijzondere regeling omtrent te nemen bestuursbeslissingen in een verplichting van openbaarheid voorziet, de algemene regeling daarentrent, ook al is zij vollediger, in geen deele van toepassing is. Wanneer de wetgever een andere oplossing wenst voor te staan, zou het voorstel best met een uitdrukkelijke bepaling worden aangevuld.

De vraag naar het supplettoir karakter van het voorstel, zowel naar het bestaande als naar het toekomstige toe, is bijzonder klemmend en — doordat zij verweven is met de vraag naar de bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten — verwerft een bijkomende dimensie ten aanzien van de bijzondere regelingen die in een decreet zijn of zouden worden vastgesteld.

Het is niet omdat de ene wet van de andere wet kan afwijken, dat zulks in een zelfde mate zou gelden voor de verhouding tussen een decreet en een wet.

Acht men de gewone wetgever bevoegd om de in het voorstel vervatte regeling niet slechts voor de van de Staat afhangende besturen in te voeren maar ook voor de besturen die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren, dan kan men dat, zoals hiervoren uiteen is gezet, enkel op grond van de overweging dat het wetsvoorstel een op zichzelf staande regeling is die een grondrecht betreft. In die opvatting kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten alleen nog, binnen de in het voorstel aangegeven grenzen, aanvullende regels vaststellen ter verfijning van die welke in de wet zijn bepaald.

Het mogelijk aan te houden supplettoir karakter van het voorstel moet in het licht van die beschouwingen worden gelezen, ten aanzien van zowel de bevoegdheid van de decreetgever als de gelding van de in een decreet voorkomende regeling.

4. Er moet bij het wetsvoorstel nog een andere algemene vraag worden opgeworpen, een vraag namelijk die verband houdt met de aard van de rechtsregel waarbij de in het voorstel bedoelde rechten zouden moeten worden bevestigd.

Nu het grondrechten betreft, die teruggaan op de rechten van de mens, zou de erkenning ervan natuurlijkterwijze op haar plaats zijn in titel II van de Grondwet, de Belgen en hun rechten.

Er kan geen sprake van zijn een stel zo sterk in bijzonderheden uitgewerkte regels als het wetsvoorstel wil vaststellen, in de Grondwet op te nemen. De desbetreffende grondwetsbepaling zou op plechtige wijze, in enkele korte bewoordingen, de rechten van de geadmistrateerde moeten erkennen, en de nauwkeurige uitwerking van die rechten alsook het vaststellen van de beperkingen die daarop moeten of kunnen worden gelegd, als stof voor regels van een latere rang moeten laten liggen. Dit brengt mee dat het merendeel van de bepalingen van het wetsvoorstel op hun plaats zouden zijn in de tekst van een gewone wet.

Er zij wel aan toegevoegd, dat de Grondwetgever, als hij ter zake optreedt, zou kunnen aanwijzen welke normen uitwerking kunnen geven aan de beginselen die hij eerst zelf heeft bevestigd. Hij zou dus kunnen beslissen, dat ofwel de wet alleen, ofwel de wet en het decreet, ieder op hun onderscheiden gebied, belast zijn met de zorg voor het waarborgen van de grondwettelijk erkende rechten. Als voorbeeld kan in dat verband worden aangehaald, artikel 6bis van de Grondwet, dat iedere discriminatie verbiedt en voor het overige de zorg voor het waarborgen van de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden tegelijk opdraagt aan de wet en het decreet. Een zodanige bemoeiening van de Grondwetgever zou alle twijfel wegnemen omtrent de bevoegdheid van de nationale wetgever om aan de overheidsschakelen en -personen die onder de Gemeenschappen en de Gewesten ressorteren de in het wetsvoorstel beoogde regeling op te leggen; de onder 2. hiervoren besproken moeilijkheid zou daarmee radikaal uit de weg geruimd zijn.

3. S'il est vrai qu'il n'y a pas encore de loi générale sur la motivation, la communication et la publicité des décisions administratives, il convient néanmoins de relever que plusieurs lois et règlements contiennent des dispositions qui, pour la matière qu'ils régissent, répondent à la préoccupation des auteurs de la proposition. Bien qu'un régime général, tel que l'envisage la proposition, puisse offrir certains avantages, il importe de ne pas perdre de vue l'interaction de ce régime général et des régimes particuliers déjà existants, et plus particulièrement l'incidence du régime général sur le maintien ou la suppression de ces régimes particuliers.

La proposition ne contient à ce sujet aucune disposition expresse. Il ressort toutefois de son économie et de ses développements qu'il ne semble pas entrer dans les intentions de ses auteurs de modifier ces régimes particuliers. A cet égard, la proposition aurait un caractère supplétif, ce qui est d'ailleurs conforme à la règle d'interprétation selon laquelle, dans le silence de la loi, la loi générale ne déroge pas à la loi particulière.

Même si l'on peut considérer que les régimes particuliers susvisés conservent toute leur validité, il faut encore se demander si le régime général vient compléter ou non le régime particulier quant à ce qu'il ne prévoit pas ou qu'il ne prévoit qu'à un degré moindre que le régime général.

L'expérience démontre qu'au cas où il y a lieu à interprétation, ce sont les solutions simples qui servent le mieux la sécurité juridique. Se fondant sur cette expérience, on pourrait énoncer comme principe directeur qu'au cas où un régime particulier prévoit une obligation de publicité relative aux décisions administratives à prendre, le régime général, fût-il plus complet, n'est aucunement applicable. Si le législateur préconisait une autre solution, il y aurait lieu de compléter la proposition par une disposition expresse.

La question du caractère supplétif de la proposition, tant à l'égard des règles existantes qu'à l'égard des règles futures, se pose avec une acuité particulière et — en raison de sa corrélation étroite avec la question de la compétence des Communautés et des Régions — prend une dimension supplémentaire en ce qui concerne les régimes particuliers qui ont été ou qui seraient établis par décret.

Ce n'est pas parce qu'une loi peut déroger à une autre loi qu'il en serait nécessairement ainsi, dans la même mesure, pour les relations entre un décret et une loi.

Si l'on admet que le législateur ordinaire est compétent pour établir le système prévu par la proposition non seulement pour les administrations dépendant de l'Etat, mais aussi pour celles qui dépendent de Communautés et des Régions, ce ne peut être, comme il a été exposé ci-dessus, que sur le fondement de la considération que la proposition de loi constitue une réglementation autonome qui a trait à un droit fondamental. Selon cette conception, les Communautés et les Régions ne pourront plus, dans les limites imposées par les dispositions de la proposition, qu'établir des règles complémentaires tendant à affiner les règles fixées par la loi.

Le caractère supplétif éventuel de la proposition doit s'interpréter à la lumière des considérations ci-avant, tant à l'égard de la compétence du législateur décentralisé qu'en ce qui concerne la force obligatoire d'une réglementation figurant dans un décret.

4. Une autre question d'ordre général que l'on doit soulever à propos de la proposition, concerne la nature de la règle de droit par laquelle les droits visés par la proposition devraient être consacrés.

Puisqu'il s'agit de droits fondamentaux, qui se rattachent aux droits de l'homme, leur reconnaissance pourrait tout naturellement trouver sa place dans le Titre II de la Constitution, Des Belges et de leurs droits.

Il est toutefois exclu d'insérer dans la Constitution un ensemble de règles aussi détaillées que celles que la proposition de loi entend établir. La disposition constitutionnelle devrait reconnaître solennellement les droits de l'administré en termes lapidaires et abandonner à des règles de rang inférieur la mise en œuvre précise de ces droits et la détermination des limitations qui doivent ou peuvent y être apportées. Il en résulte que la plupart des dispositions de la proposition se trouveraient à leur place dans le texte d'une loi ordinaire.

On ajoutera cependant que le constituant, s'il intervenait, pourrait déterminer quelles normes pourraient donner effet aux principes qu'il aurait tout d'abord affirmés. Il pourrait donc décider que soit la loi seule, soit la loi et le décret, dans leurs domaines respectifs, seraient chargés de garantir les droits constitutionnellement reconnus. On peut, à cet égard, se référer à l'exemple de l'article 6bis de la Constitution interdisant toute discrimination, qui confie à la fois à la loi et au décret la mission de garantir les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques. Une telle intervention du constituant éliminerait tout doute quant à la compétence du législateur national pour imposer à des autorités relevant des Communautés et des Régions, le système établi par la proposition et ferait donc disparaître radicalement la difficulté qui a été examinée sous le point 2 ci-dessus.

II. BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

1. Volgens artikel 1 en ook volgens de toelichting bij dat artikel (blz. 3) heeft «iedere inwoner» het recht op inzage van alle documenten van de «overheidsorganen».

Het begrip «inwoner» slaat zowel op de staatsburger als op de vreemdeling, doch is alleen toepasselijk op een fysieke persoon. Rechtspersonen zouden derhalve geen beroep kunnen doen op de toepassing van het voorstel. Als men van geen enkel belang moet doen blijken om inzage of mededeling van de bestuursdocumenten te bekomen, heeft dat op het concrete vlak evenwel geen gevolgen; elk verzoek wordt immers ingewilligd, ongeacht of men in eigen naam optreedt dan wel voor rekening van een rechtspersoon.

Door geen belang te eisen creëert het voorstel een bijzonder ruime mogelijkheid van toegang tot de bestuursdocumenten, althans voor die welke niet krachtens artikel 4 van het voorstel aan de openbaarheid zijn onttrokken.

Wie toegang heeft tot de bestuursdocumenten is uiteraard een opportuniteitsvraag, voor de beantwoording waarvan de wetgever het belang van de openbaarheid zal moeten afwegen aan andere belangen, onder meer aan dat van de goede werking van het bestuur. In de vooraan in dit advies aangehaalde resolutie 77 (31) van 28 september 1977 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, wordt diensomtrent op een algemene wijze gesteld: «Dans la mise en œuvre de ces principes, il convient de tenir dûment compte des exigences d'une administration bonne et efficace ainsi que des intérêts de tiers et des intérêts publics majeurs».

Mocht de wetgever ertoe besluiten de uitoefening van het inzage-recht afhandelbaar te stellen van het bewijs van enig belang, dan kunnen de woorden «iedere inwoner» beter worden vervangen door de woorden «iedere persoon ook indien hij geen rechtspersoon is».

2. Artikel 1 bevat bovendien een definitie van «documenten». Artikel 2 van zijn kant is helemaal gewijd aan de definitie van «overheidsorganen». Uit wetstechnisch oogpunt worden alle definities beter in één artikel bijeen gebracht, bij voorkeur in het eerste artikel.

Alleszins dient de omschrijving van het begrip «documenten» losge-maakt te worden van de fundamentele rechtsregel die in artikel 1 van het voorstel is gesteld.

Voor de formulering van de definities make men een keuze tussen de twee in het wetsvoorstel gebruikte woorden «beschouwd» en «aangezien».

Artikel 2

1. In 1) is er enkel sprake van «gecentraliseerde» openbare diensten. Er is geen reden om de gedecentraliseerde openbare diensten, waartoe als belangrijke groep behoren de organismen bedoeld in de categorieën B en C van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, niet eveneens aan het recht op inzage te onderwerpen, des te meer dat de indieners de bedoeling hebben het begrip overheidsorganen zeer breed te houden (toelichting, blz. 3). Men schrappe bijgevolg «gecentraliseerde».

2. Sedert de staatshervorming heeft de term «Staat» een eigen, beperkte inhoud: hij sluit de Gemeenschappen en Gewesten niet in.

3. De omschrijvingen onder 2) en 3) kunnen tot betwistingen aanleiding geven, inzonderheid doordat in 2) en 3) ongeveer dezelfde bewoordingen worden gebruikt ter uitdrukking van in het ene geval een op zichzelf staande voorwaarde, in het andere geval een gecumuleerde voorwaarde.

Onder 2) zijn bedoeld de natuurlijke personen en rechtspersonen die, ofwel concessiehouder zijn, ofwel (in het belang van het algemeen) door de overheid belast zijn met een taak die de grenzen van het privaat bedrijf te buiten gaat. Onder 3) zijn bedoeld de natuurlijke personen en rechtspersonen die deelnemen aan de uitvoering van een openbare dienst of van een taak die de grenzen van het privaat bedrijf te buiten gaat en wier uitgaven voor die openbare dienst of taak minstens voor de helft door de overheid worden gesubsidieerd.

In de toelichting bij artikel 2 is de volgende commentaar verstrekt:

II. OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1^{er}

1. Selon l'article 1^{er} et le commentaire qu'en donnent les développements (p. 3) «tout habitant» a le droit de prendre connaissance de tous documents des «pouvoirs publics».

La notion d'«habitant» vise aussi bien les nationaux que les étrangers; elle ne s'applique cependant qu'aux personnes physiques. Les personnes morales ne pourraient donc pas invoquer l'application de la loi proposée. Toutefois, dès lors qu'il ne faut justifier d'aucun intérêt pour pouvoir prendre connaissance ou recevoir communication de documents administratifs, cette restriction est sans conséquence puisque toute demande sera accueillie, peu importe que le demandeur agisse en son nom propre ou pour le compte d'une personne morale.

En n'exigeant aucun intérêt dans le chef des demandeurs, la proposition crée une très large possibilité d'accès aux documents administratifs, du moins à ceux que l'article 4 de la proposition ne soustrait pas à la publicité.

La question de savoir qui a accès aux documents administratifs est évidemment une question d'opportunité que le législateur devra trancher en mettant en balance respectivement l'intérêt de la publicité et certains autres intérêts, notamment celui du bon fonctionnement de l'administration. A ce sujet, la résolution 77 (31) du 28 septembre 1977 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, citée au début du présent avis, énonce d'une manière générale: «Dans la mise en œuvre de ces principes, il convient de tenir dûment compte des exigences d'une administration bonne et efficace ainsi que des intérêts de tiers et des intérêts publics majeurs».

Si le législateur décidait de subordonner l'exercice du droit de consultation à la preuve d'un intérêt, les mots «Tout habitant» seraient mieux remplacés par les mots «Toute personne, même si elle n'est pas une personne morale».

2. L'article 1^{er} contient en outre une définition de la notion de «documents». L'article 2, quant à lui, est entièrement consacré à la définition du terme «pouvoirs publics». Il serait de meilleure technique législative que toutes les définitions soient rassemblées en un seul article, de préférence en l'article premier.

De toute manière, la définition de la notion de «documents» doit être dissociée de la règle juridique fondamentale énoncée à l'article 1^{er} de la proposition.

Pour ce qui est de la formulation des définitions, il convient, dans le texte néerlandais, de faire un choix entre les termes «beschouwd» et «aangezien», utilisés l'un et l'autre dans la proposition.

Article 2

1. Au point 1) il est uniquement question de services publics «centralisés». On ne voit pas pourquoi les services publics décentralisés, au nombre desquels figure l'important groupe des organismes appartenant aux catégories B et C visées dans la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, ne seraient pas soumis, eux aussi, aux obligations découlant du droit de consultation, d'autant que les auteurs de la proposition entendent donner à la notion de «pouvoirs publics» (développements, p. 3 où il est erronément question «d'organes de l'autorité») un contenu très large. Il convient dès lors de supprimer le terme «centralisés».

2. Depuis la réforme de l'Etat, le terme «Etat» a reçu un contenu spécifique restreint: il ne comprend pas les Communautés et les Régions.

3. Les définitions figurant aux points 2) et 3) peuvent donner lieu à des contestations, notamment en ce qu'elles utilisent des formules sensiblement identiques pour désigner dans le premier cas une condition autonome, dans le second, une condition cumulée.

Le point 2) vise les personnes physiques ou morales qui sont soit concessionnaires soit chargées par l'autorité (dans l'intérêt général) d'une mission dépassant les limites d'une entreprise privée. Le point 3) vise les personnes physiques ou morales qui participent à l'exécution d'un service public ou d'une mission dépassant les limites d'une entreprise privée et dont les dépenses afférentes à ce service public ou à cette mission sont subventionnées par l'autorité, au moins à concurrence de la moitié.

Les développements de la proposition fournissent au sujet de l'article 2 le commentaire suivant:

«Het is van het grootste belang het begrip "overheidsorganen" zeer breed te interpreteren zodat de ganse sector van de reële systematische verzorging en ondersteuning door de overheid er onder valt. Niet alleen de concessies, maar ook de talrijke formeel-juridisch private diensten, die taken opnemen die algemeen erkend zijn als openbare verzorgingstaken — en waarvoor zij onder min of meer preciese reglementaire voorwaarden worden gesubsidieerd — zijn daarin begrepen.

Als criterium wordt, behalve de aard van de taak, gesteld dat regelmatig de helft of meer van de uitgaven voor deze taak uit overheidsbudgetten komt».

Het onderscheid tussen 2) en 3) lijkt hierin te bestaan dat de personen bedoeld onder 2) een openbare dienst of taak vervullen ingevolge een formele opdracht van de overheid, terwijl de personen bedoeld onder 3) een openbare functie uitoefenen zonder een formele opdracht van de overheid doch daarvoor wel overheidsmiddelen ontvangen in een bepaalde verhouding tot de uitgaven die daaraan zijn verbonden.

De omschrijving onder 2) is, behoudens de woorden «voor zover het de uitvoering van die openbare dienst of die taak betreft», overgenomen uit artikel 1 van de bestuursstaalwetgeving.

Het ligt voor de hand dat de onder 2) en 3) bedoelde personen met betrekking tot de openbaarheid van de documenten die zij in de uitoefening van de hun opgedragen bestuursfunctie opstellen en met het oog op de toepassing van de voorgestelde regeling enkel gelijkgesteld kunnen worden met een overheidsorgaan. De omschrijving onder 2) en 3) gaat kennelijk verder.

Een der voorwaarden gesteld onder artikel 2, 3) bestaat erin dat de natuurlijke en rechtspersonen waarover daarin sprake is, «ten minste de helft van hun uitgaven voor die openbare dienst of die taak ontvangen uit begrotingen van de onder 1) vermelde openbare diensten...».

Nog afgezien van haar redactionele tekortkomingen («uitgaven ... ontvangen uit begroting»), stelt die bepaling een voorwaarde die ten aanzien van de door het wetsvoorstel beoogde rechtsbescherming, irrelevant is. Immers, de burger mag niet minder rechten hebben op inzage van documenten wegens de enkele omstandigheid, die hij overigens niet kan kennen, dat de met een openbare functie beklede privé-persoon minder toelagen ontvangt dan de helft van de voor de uitoefening van die openbare functie gedane uitgaven.

De auteurs willen ongetwijfeld ook de privé-persoonen die een bestuursfunctie uitoefenen (die de rechtsleer functionele openbare diensten noemt), onder de toepassing van de wet brengen, voor zover, zoals het wetsvoorstel het terecht stelt, het inzagerecht beperkt blijft tot de documenten die betrekking hebben op handelingen ter uitvoering van die openbare functie of taak. Men zou kunnen overwegen de leden 2) en 3) onder één bepaling te brengen en alleen te spreken van personen van privaatrecht die een bestuursfunctie uitoefenen.

4. De ervaring leert dat vele bestuurstaken door kabinetsmedewerkers worden waargenomen. Volgens de rechtspraak kan een kabinetsmedewerker noch als een overheid, noch als een overheidsorgaan worden aangemerkt. Daaruit moet volgen dat, zo men de kabinetsmedewerkers onder het begrip «overheidsorgaan» wenst te rangschikken, zulks in de tekst uitdrukkelijk dient te worden bepaald.

Artikel 3

1. Artikel 3 regelt een vorm van actieve openbaarheid en verplicht met name de overheidsorganen tot de openbaarmaking van de adviezen die hun worden verstrekt door de «ingestelde adviesorganen» en door «niet-ambtelijke adviescommissies».

Het woord «Onverminderd...» waarmee het artikel begint, kan aanleiding geven tot misverstanden. In de regel betekent het dat niet alleen aan de in andere wetten of besluiten opgenomen bepalingen betreffende dezelfde aangelegenheid niet wordt geraakt, doch dat naast die bepalingen ook de nieuwe bepalingen moeten worden toegepast. Ter zake van de adviezen uitgebracht door de afdeling wetgeving van de Raad van State zou dat betekenen dat de vormen van bekendmaking ervan, waarin de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorzien, behouden blijven, maar dat die adviezen bovendien bekend moeten worden gemaakt op een van de wijzen bepaald in artikel 3 van het voorstel. Mocht het de bedoeling van de indieners zijn dat de bijzondere regeling behouden blijft, bij uitsluiting van die gesteld in het voorstel, dan dient artikel 3 van het voorstel te beginnen met de woorden «Onder voorbehoud van...».

«Il est essentiel d'interpréter la notion d'"organes de l'autorité" d'une manière très large, de sorte qu'elle couvre le secteur entier des soins systématiques réels et de l'aide publique. Cette notion comprend non seulement les concessions mais également les nombreux services juridiques privés qui assument des tâches communément reconnues comme étant des tâches de soins publics et pour lesquelles ces services se voient octroyer des subsides sous des conditions réglementaires plus ou moins précises.

Comme critère, nous avons retenu, outre la nature de la tâche, le fait que la moitié des dépenses afférentes à cette tâche provienne régulièrement des budgets publics».

La distinction entre les points 2) et 3) consiste apparemment en ce que les personnes visées au point 2) exécutent un service public ou une mission dont elles ont été formellement chargées par l'autorité, alors que les personnes visées au point 3) assument une fonction publique sans mandat formel de l'autorité, tout en percevant à cette fin des fonds publics dans une mesure déterminée, proportionnelle aux dépenses afférentes à cette fonction.

A l'exception des mots «pour autant qu'il s'agisse de l'exécution de ce service public ou de cette mission», la définition figurant au point 2) est empruntée à l'article 1^{er} des lois sur l'emploi des langues en matière administrative.

Il est évident qu'en ce qui concerne la publicité des documents qu'elles établissent dans l'exercice de la fonction administrative qui leur est confiée, les personnes visées aux points 2) et 3) ne peuvent, en vue de l'application de la réglementation proposée, qu'être assimilées à des pouvoirs publics. La définition figurant aux points 2) et 3) va manifestement plus loin.

Une des conditions prévues par l'article 2, 3), est que les personnes physiques ou morales dont il s'agit «reçoivent la moitié au moins des moyens qu'elles affectent à titre de dépenses à ce service public ou à cette mission des budgets des services publics visés au 1) ...».

Outre qu'elle est rédigée de manière peu élégante («qui reçoivent ... des moyens ... des budgets»), cette disposition manque de pertinence sur le plan de la protection juridique recherchée par la proposition de loi. Il ne faut pas, en effet, que les droits du citoyen à la consultation des documents soient diminués à cause de la seule circonstance que le personne privée investie d'une fonction publique ne reçoit de subsides qu'à raison de moins de la moitié du montant des dépenses qu'elle expose pour l'exercice de cette fonction, circonstance que le citoyen ne peut d'ailleurs connaître.

Il ne fait aucun doute que les auteurs de la proposition entendent également soumettre à l'application de la loi les personnes privées qui exercent une fonction administrative (et que la doctrine qualifie de «services publics fonctionnels»), pour autant toutefois, comme la proposition l'énonce à juste titre, que le droit de consultation reste limité aux documents qui se rapportent à des actes accomplis en exécution de cette fonction ou mission publiques. L'on pourrait envisager de grouper les points 2) et 3) en une seule disposition, où il ne serait question que des «personnes de droit privé exerçant une fonction administrative».

4. L'expérience démontre que de nombreuses tâches administratives sont effectuées par des collaborateurs de cabinets. Selon la jurisprudence, un collaborateur de cabinet ne peut être considéré ni comme une autorité, ni comme un organe public. Il s'en suit que si l'on entend faire entrer les collaborateurs de cabinets dans la notion de «pouvoirs publics», il y a lieu de l'énoncer expressément dans le texte.

Article 3

1. Cet article règle une forme de publicité active, en imposant notamment aux pouvoirs publics l'obligation de veiller à la publicité des avis qui leur sont donnés par les «organes consultatifs constitués à cet effet» et par des «commissions consultatives officieuses».

La formule «Sans préjudice de...», qui introduit cet article, peut donner lieu à des malentendus. En règle générale cette formule signifie non seulement qu'il n'est pas porté atteinte aux dispositions relatives à la même matière qui figurent dans d'autres lois ou arrêtés, mais qu'outre ces dispositions, il y a lieu d'appliquer les dispositions nouvelles. Rapportée aux avis de la section de législation du Conseil d'Etat, la disposition sous revue impliquerait que les formes de publicité prévues par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat seraient maintenues mais que ces avis devraient en outre être publiés de l'une des manières indiquées à l'article 3 de la proposition. Si l'intention des auteurs était de maintenir le régime particulier existant tout en excluant le régime prévu par la proposition, l'article 3 de la proposition devrait débiter par la formule: «Sous réserve des...».

Zoals blijkt uit de toelichting (blz. 3), beïnvloedt de bekendmaking van de adviezen op generlei wijze de uitoefening van het elders in het voorstel geregelde recht op inzage of mededeling.

2. De adviezen bedoeld in artikel 3 zijn uiteraard bestuursdocumenten waarop met toepassing van artikel 1 van het voorstel een recht van inzage kan worden uitgeoefend. De wijze van openbaarmaking van die adviezen, vastgesteld in het derde lid, c), valt samen met de wijze waarop van het in artikel 1 bedoelde inzagerecht gebruik kan worden gemaakt; het bepaalde onder c) is derhalve overbodig.

3. Artikel 3, vijfde lid, verplicht de overheidsorganen ertoe de ontvangst van een advies in het Belgisch Staatsblad bekend te maken.

Artikel 4

1. Artikel 4 wijst de bestuursdocumenten of gedeelten ervan aan die van de openbaarheid worden uitgezonderd.

In beide paragrafen is gesteld: «De inzage... kan slechts worden geweigerd...». Daaruit zou moeten worden besloten dat zowel de uitzonderingen op het inzagerecht aangegeven in § 1 als die opgesomd in § 2, betrekking hebben op gevallen van relatieve geheimhouding waarbij tegenover elkaar staande belangen afgewogen dienen te worden. Blijkbaar nochtans zijn de uitzonderingen van § 1 bedoeld als gevallen van absolute geheimhouding. In § 1 dienen de woorden «kan slechts worden geweigerd» dan ook vervangen te worden door «wordt geweigerd».

2. In § 2, kan het aanbeveling verdienen onder a) te schrijven: «betrekkingen van België met andere landen of met internationale organisaties».

In de Franse tekst van de inleidende volzin van paragraaf 2 schrijven men «ne peut prévaloir contre un des intérêts suivants» in plaats van «ne peut être mis en balance avec un des intérêts suivants».

3. Voor de uitzondering onder § 1, c) gebruike men de terminologie van het wetsontwerp «tot bescherming van bepaalde aspecten van de persoonlijke levenssfeer» (Parl. Besch. Kamer, 778 (1983-84) nr 1, ondermeer artikel 15) en schrijven men dus: «waarvan de mededeling inbreuk maakt op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer». Een zelfde opmerking geldt voor artikel 5 van het voorstel.

Artikel 5

Artikel 5 heeft betrekking op bestuursdocumenten die de aanvrager rechtstreeks betreffen, en stelt dat die hem medegedeeld moeten worden zonder dat de bescherming van het privé-leven hem kan worden tegengeworpen.

Die bepaling moet dus begrepen worden als een beperking, ten gunste van de aanvrager zelf, van de absolute geheimhoudingsplicht waarin artikel 4, § 1, c), voorziet met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Voorts vange artikel 5 beter aan als volgt: «Iedere persoon...».

Om het recht van iedere persoon op mededeling van de gegevens van medische aard die hem betreffen te beklemtonen, tenslotte, schrijven men: «Gegevens van medische aard worden hem slechts medegedeeld door de bemiddeling van een door hem aangeduide arts».

Artikel 6

Het artikel stelt uitdrukkelijk dat het recht op inzage van bestuursdocumenten en ook de verplichting tot openbaarmaking van de adviezen eveneens van toepassing zijn op de bestuursdocumenten en adviezen die «opgenomen zijn in de archieven van de overheidsorganen of die elders in bewaring zijn gegeven of die neergelegd zijn in het Rijksarchief».

Wat bedoeld wordt met «documenten die elders in bewaring zijn gegeven», blijkt niet uit de tekst en wordt evenmin verduidelijkt in de toelichting.

Artikelen 9 tot 14

1. Die artikelen voorzien in enkele aanvullingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Bijzonder belangrijk daarin is het in arti-

Ainsi qu'il ressort des développements (p. 3), la publicité des avis n'affecte en rien l'exercice du droit de consultation ou de communication réglé dans d'autres articles de la proposition.

2. Les avis visés à l'article 3 sont de toute évidence des documents administratifs à l'égard desquels un droit de consultation peut être exercé en application de l'article 1^{er} de la proposition. Le mode de publicité prévoit pour ces avis que l'alinéa 3, c), se confond avec le mode d'exercice du droit de consultation visé à l'article 1^{er}; la disposition du littéra c) est dès lors superflue.

L'article 3, alinéa 5, impose aux pouvoirs publics l'obligation d'annoncer la réception d'un avis par la voie du Moniteur belge.

Article 4

1. Cette disposition désigne les documents administratifs ou les parties de documents administratifs qui sont exclus de la règle de publicité.

Les deux paragraphes énoncent: «il ne peut être refusé... que lorsqu'il s'agit (que dans la mesure où)...». Il faudrait en conclure que tant les exceptions au droit de consultation indiquées au paragraphe 1^{er} que celles qui sont énumérées au paragraphe 2 concernent des cas de discrétion relative qui exigent une mise en balance d'intérêts opposés. Or, les exceptions prévues au paragraphe 1^{er} doivent apparemment s'interpréter comme visant des cas de discrétion absolue. Aussi remplacera-t-on au paragraphe 1^{er} les mots «Il ne peut être refusé... que...» par les mots «Il est refusé...».

2. Au paragraphe 2, littéra a, il se recommande d'écrire «les relations de la Belgique avec d'autres pays ou avec des organisations internationales».

Dans le texte français de la phrase introductive du paragraphe 2, il convient d'écrire «ne peut prévaloir contre un des intérêts suivants: «au lieu de «ne peut être mis en balance avec un des intérêts suivants:».

3. En ce qui concerne l'exception prévue au paragraphe 1^{er}, littéra c, l'on utilisera la terminologie du projet de loi «relatif à la protection de certains aspects de la vie privée» (Doc. Chambre, 778, 1983-1984 n° 1, notamment l'article 15) et l'on écrira donc: «dont la communication viole le droit au respect de la vie privée». L'article 5 de la proposition appelle une observation analogue.

Article 5

Cet article a pour objet les documents administratifs qui concernent directement le demandeur; il prévoit que ces documents doivent lui être communiqués sans que le motif tiré de la protection de la vie privée puisse lui être opposé.

La disposition examinée doit dès lors s'interpréter comme une restriction apportée, en faveur du demandeur même, au devoir de discrétion absolue que l'article 4, § 1^{er}, c), impose en vue d'assurer le respect de la vie privée. Par ailleurs, le début de l'article 5 serait mieux rédigé comme suit: «Toute personne...».

Enfin, pour mettre en évidence le droit qu'a toute personne de se voir communiquer les éléments de nature médicale qui la concernent, l'on écrira: «Toutefois, les éléments de nature médicale ne lui sont communiqués qu'à l'intervention d'un médecin de son choix».

Article 6

Cet article prévoit expressément que le droit de consulter des documents administratifs et l'obligation d'assurer la publicité des avis sont également applicables aux documents administratifs et avis «classés parmi les archives des pouvoirs publics ou mis en dépôt dans un autre lieu ou déposés aux archives de l'Etat».

Ni le texte de la proposition ni les développements ne permettent de déterminer ce qu'il faut entendre par «documents mis en dépôt dans un autre lieu».

Articles 9 à 14

1. Ces articles contiennent une série de dispositions qui tendent à compléter les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Parmi ces disposi-

kel 9 voorgestelde nieuwe artikel 16 bis dat, inzake openbaarheid van het bestuur, de Raad van State tot de rechter van de machtsoverschrijding maakt.

In de opvatting van de indieners van het voorstel « is de mogelijkheid van beroep bij een administratief rechtcollege noodzakelijk voor een effectieve sanctionering van de beslissingen van de overheidsorganen inzake de openbaarheid van het bestuur ». Bovendien verkiezen de indieners van het voorstel een annulatieberoep bij de Raad van State boven de oprichting van een bijzonder rechtcollege.

Tegen noch het ene noch het andere bestaat een grondwettelijk bezwaar.

Zoals in 's Raads advies over een wetsvoorstel tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur, ingediend door volksvertegenwoordiger Colla (L. 16.054/1), reeds uiteengezet is, put de wetgever in artikel 93 van de Grondwet de bevoegdheid om het beslechten van geschillen op te dragen aan een rechter die geen deel uitmaakt van de in artikel 30 van de Grondwet bedoelde rechterlijke macht, althans indien het geschil waarover uitspraak hoort te worden gedaan betrekking heeft op de uitoefening van een politiek recht. De wetgever heeft het betrokken recht niet uitdrukkelijk te kwalificeren. Algemeen wordt aangenomen dat, zoals procureur-generaal W.J. Ganshof van der Meersch opmerkte in zijn conclusie voorafgaande aan het Cassatiearrest van 16 december 1965, het volstaat vast te stellen dat de wetgever het beslechten van een geschil aan een niet tot de rechterlijke macht behorende rechter heeft toevertrouwd, om ertoe te concluderen dat het geschil een politiek recht betreft (Pas. 1966, I, 520).

Op het gezag van die conclusie, die overigens volkomen overeenstemt met de rechtspraak van het Hof van Cassatie, en rekening houdende met de specifieke aard van de in het wetsvoorstel bedoelde betwisting, mag men aannemen dat in dezen de wetgever kan kiezen of de uitspraak over het geschil wordt opgedragen aan een rechter van de rechterlijke macht — zoals in de Verenigde Staten van Amerika (Freedom of Information Act van 4 juli 1966) —, bij voorbeeld aan de rechter in kort geding, dan wel aan een rechter van buiten de rechterlijke macht — zoals in Frankrijk (wet van 17 juli 1978) of in Nederland (wet van 9 november 1978).

2. Het voorgestelde nieuwe artikel 16 bis is een herhaling van artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, met dien verstande ten eerste dat het gebrek aan motivering en de niet-naleving van algemeen erkende beginselen van behoorlijk bestuur uitdrukkelijk als vernietigingsgronden worden toegevoegd, ten tweede dat de algemene omschrijving van de vernietigbare rechtshandelingen wordt vervangen door een concrete omschrijving van de voor nietigverklaring vatbare rechtshandelingen.

Zoals uit de toelichting bij artikel 9 van het voorstel blijkt, is het de bedoeling van de indieners dat « alle beslissingen inzake openbaarheid van alle door (het voorstel) bedoelde organen », met andere woorden ook die welke zouden kunnen uitgaan van personen die volgens de rechtspraak van de Raad van State niet als administratieve overheden aangemerkt kunnen worden, voor de Raad van State bestreden kunnen worden. Bovendien willen de indieners door de toevoeging aan de reeds in bedoeld artikel 14 opgesomde vernietigingsgronden, van de niet-motivering en van het niet-naleven van algemeen erkende beginselen van behoorlijk bestuur « steun geven aan goede jurisprudentiële ontwikkelingen in de administratieve rechtspraak ».

Die laatste toevoeging geldt vooreerst formeel enkel voor de beroepen tegen beslissingen inzake de toepassing van het wetsvoorstel. Voorts valt op te merken dat in het wetsvoorstel geen voorschrift omtrent de motivering van « de beslissingen inzake de toepassing » van het wetsvoorstel is opgenomen. Het opleggen van een algemene verplichting van motivering alleen door het scheppen van de mogelijkheid van een annulatieberoep tegen die beslissingen op grond van niet-motivering ervan, is zeker niet de aangewezen wijze om dat vraagstuk te regelen.

Anderdeels heeft een uitgebreide en constante rechtspraak van de Raad van State op een voldoende wijze reeds bevestigd dat de niet-naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur die zij nader heeft omschreven, een machtsoverschrijding uitmaakt die grond levert tot nietigverklaring. Overigens kan een regel die enkel verwijst naar « algemeen erkende beginselen » en deze niet nader omschrijft, bezwaarlijk een « steun » zijn voor de ontwikkeling van de rechtspraak en bijgevolg voor een betere rechtsbedeling.

Derhalve kan het volstaan in de voorgestelde wet een autonoom artikel op te nemen naar luid waarvan artikel 14, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State alsmede de artikelen van die wetten die betrekking hebben op het annulatieberoep bedoeld in dat artikel, mede van toepassing zijn op de betwistingen betreffende de toepassing van het wetsvoorstel zelfs indien de persoon wiens beslissing bestreden wordt, geen administratieve overheid is.

De inlassing van een zodanige bepaling in de voorgestelde wet maakt de in de artikelen 10, 11, 13 en 14 en ten dele in artikel 12 voorgestelde aanvullingen of wijzigingen van de gecoördineerde wetten op de Raad van State overbodig.

tions, il y en a une qui est particulièrement importante : celle du nouvel article 16 bis, proposé à l'article 9, qui désigne le Conseil d'Etat comme juge de l'excès de pouvoir en matière de publicité de l'administration.

Les auteurs de la proposition considèrent que « la faculté de recours auprès d'une juridiction administrative est nécessaire si l'on veut instaurer le sanctionnement effectif des décisions des organes publics en matière de publicité de la gestion ». Ils donnent par ailleurs la préférence à l'organisation d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat plutôt qu'à la création d'une juridiction particulière.

Ni sur l'un ni sur l'autre de ces deux points la proposition ne se heurte à une quelconque objection d'ordre constitutionnel.

Ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration, déposée par le député COLLA (L. 16.054/1), l'article 93 de la Constitution donne au législateur le pouvoir de confier le règlement de contestations à un juge n'appartenant pas au pouvoir judiciaire visé à l'article 30 de la Constitution, du moins lorsque la contestation sur laquelle il doit être statué concerne l'exercice d'un droit politique. Le législateur ne doit pas qualifier expressément le droit en question. Il est généralement admis, comme Monsieur le Procureur général W.J. Ganshof van der Meersch l'a fait remarquer dans ses conclusions qui ont précédé l'arrêt de cassation du 16 décembre 1965, que la constatation que le législateur a confié le règlement d'une contestation à une juridiction ne relevant pas du pouvoir judiciaire suffit à elle seule pour conclure que cette contestation concerne un droit politique (Pas. 1966, I, 520).

S'autorisant de ces conclusions, qui concordent d'ailleurs parfaitement avec la jurisprudence de la Cour de cassation, et tenant compte de la nature spécifique de la contestation visée par la proposition, on peut admettre qu'en l'espèce le législateur peut opter soit pour le règlement de la contestation par une juridiction du pouvoir judiciaire — comme aux Etats Unis d'Amérique (Freedom of Information Act du 4 juillet 1966) —, par exemple par le juge des référés, soit pour le règlement de la contestation par une juridiction ne relevant pas du pouvoir judiciaire — comme en France (loi du 17 juillet 1978) ou aux Pays-Bas (loi du 9 novembre 1978).

2. Le nouvel article 16 bis proposé reproduit l'article 14, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à cette différence près que, d'une part, il ajoute expressément aux motifs d'annulation prévus par cet article le défaut de motivation et l'inobservation des principes généralement admis d'une bonne administration et que, d'autre part, la définition générale des actes susceptibles d'annulation est remplacée par une définition concrète de ces actes.

Le commentaire de l'article 9 de la proposition montre que l'intention des auteurs de la proposition est de faire en sorte que puissent être attaquées devant le Conseil d'Etat « toutes les décisions en matière de publicité de tous les organes visés par la (proposition) », y compris donc les décisions qui seraient prises par des personnes que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne permet pas de considérer comme des autorités administratives. Par ailleurs, en ajoutant aux motifs d'annulation déjà mentionnés à l'article 14 susvisé le défaut de motivation et l'inobservation des principes généralement admis d'une bonne administration, les auteurs entendent conférer « des bases solides à des développements jurisprudentiels valables de la juridiction administrative ».

On relèvera tout d'abord que le dernier ajout ne s'applique formellement qu'aux recours introduits contre les décisions relatives à l'application de la loi proposée. On remarquera ensuite que la proposition de loi ne contient aucune disposition qui soit consacrée à la motivation des « décisions relatives à l'application » de la loi proposée. Imposer une obligation générale de motiver à la seule faveur d'une disposition qui ouvre la possibilité d'introduire contre les décisions visées un recours en annulation pour défaut de motivation, n'est certainement pas la voie la plus indiquée pour régler le problème.

D'autre part, une jurisprudence aussi constante qu'abondante du Conseil d'Etat a déjà affirmé et réaffirmé à suffisance que l'inobservation des principes d'une bonne administration qu'elle a précisés constitue un excès de pouvoir qui donne lieu à annulation. Une règle qui se borne à faire état de « principes généralement admis » sans les préciser autrement peut d'ailleurs malaisément « conférer des bases solides » au développement de la jurisprudence ou à une meilleure administration de la justice.

Il suffirait dès lors d'insérer dans la proposition de loi un article autonome qui disposerait que l'article 14, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ainsi que les articles de ces lois qui concernent le recours en annulation visé dans ledit article sont également applicables aux contestations relatives à l'application de la loi proposée, même lorsque la personne dont la décision est attaquée n'est pas une autorité administrative.

L'insertion d'une telle disposition dans la proposition de loi rendrait superflus les ajouts ou modifications que les articles 10, 11, 13 et 14 et, en partie, l'article 12 de la proposition tendent à apporter aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Ingeval het voorstel tot invoeging in de gecoördineerde wetten op de Raad van State van een nieuw artikel 16bis, opgenomen in artikel 9 van het wetsvoorstel, gehandhaafd wordt, dienen in dat nieuwe artikel de woorden « in deze wet » vervangen te worden door « in die wet », dient in de Franse tekst ervan het juiste opschrift van het wetsvoorstel te worden aangehaald en stelle men de inleidende zin van artikel 9 als volgt: « In de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, wordt ... ». In dat geval dient ook in het alsdan eveneens te behouden artikel 13 van het wetsvoorstel de verwijzing naar artikel 14bis vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 16bis.

Indien de uitoefening van het inzage-recht niet onderworpen is aan het bewijs van een persoonlijk belang terzake, zoals uit het voorstel mag worden afgeleid, zal dat tot gevolg hebben dat de betrokkene in de weigering van inzage een voldoende belang vindt om de afwijzende beslissing voor de Raad van State te bestrijden.

Mocht het bij artikel 10 voorgestelde nieuwe artikel 19bis toch behouden worden, dan zou het tweede lid ervan in elk geval aangepast moeten worden om het te doen overeenkomen met het bepaalde in artikel 19, tweede lid, van de gecoördineerde wetten zoals dat door artikel 1 van de wet van 6 mei 1982 werd gewijzigd om het in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het E.G.-verdrag betreffende het vrij verlenen van diensten door onderdanen van een lidstaat.

3. Op grond van wat voorafgaat en mede erop gelet dat artikel 30, eerste lid, van de gecoördineerde wetten reeds de Koning verplicht de door Hem vast te stellen rechtspleging te doen overeenstemmen met de in titel V, hoofdstuk I, van die wetten gestelde regelen, kan het bij artikel 12 voorgestelde nieuwe artikel 30bis zich beperken tot een bepaling naar luid waarvan over het annulatieberoep tegen beslissingen inzake de toepassing van het wetsvoorstel uitspraak wordt gedaan binnen een maand na de ontvangst van het verzoekschrift.

Het opleggen aan de Raad van State van de verplichting om binnen die zeer korte termijn een arrest uit te spreken zal nochtans tot een vrij grondige aanpassing van de procedureregeling voor de afdeling administratie nopen.

Men kan begrijpen dat inzake de uitoefening van het recht op informatie naar een snelle uitspraak wordt gestreefd, aangezien de snelheid waarmee die informatiegegevens worden verkregen voor de behartiging van de rechtmatige belangen van de rechtsonderhorige beslissend kan zijn.

Vraag is evenwel of in de huidige stand van zaken de structuren van de Raad van State volstaan om de nieuwe opdracht uit te voeren op de wijze als gewild door de indianen van het voorstel.

De vraag over de bevoegdheid werd behandeld in verenigde kamers samengesteld uit

De heren: H. Adriaens, voorzitter,
P. Tapie, kamervoorzitter,
H. Coremans, Gh. Tacq, A. Vanwelkenhuyzen,
P. Fincœur, staatsraden,
F. Rigaux, G. Schrans, J. Gijssels, J. De Gavre,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouwen: M. Benard, M. Van Gerrewey, griffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. Coremans.

De verslagen werden uitgebracht door de heren M. Roelandt en M. Hanotiau, auditoren.

De Griffier,

M. BENARD

De Voorzitter,

H. ADRIAENS

De kamer was samengesteld uit

De heren: H. Adriaens, voorzitter,
H. Coremans, Gh. Tacq, staatsraden,
G. Schrans, J. Gijssels, assessoren van de afdeling wetgeving,

Mevrouw: M. Benard, griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer H. Cooremans.

Het verslag werd uitgebracht door de heer M. Roelandt, auditor.

De Griffier,

M. BENARD

De Voorzitter,

H. ADRIAENS

Au cas où la proposition d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat un nouvel article 16bis, formulée à l'article 9 de la proposition de loi, est maintenue, il conviendra dans ce nouvel article, de reproduire l'intitulé exact de la loi proposée, de remplacer les mots « dans la présente loi » par les mots « dans cette loi » et de rédiger la phrase liminaire de l'article 9 comme suit: « Dans les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, est ... ». Dans ce cas aussi la référence à l'article 14bis figurant à l'article 13 de la proposition de loi qui doit alors également être maintenue, devra être remplacée par une référence à l'article 16bis.

Si l'exercice du droit de consultation n'est pas subordonné à la preuve d'un intérêt personnel, comme le laisse supposer la proposition, la personne concernée trouvera dans le rejet de sa demande de consultation un intérêt suffisant pour attaquer la décision de refus devant le Conseil d'Etat.

Si le nouvel article 19bis proposé à l'article 10 était néanmoins maintenu, l'article 2 de cette disposition devrait en tout état de cause être aligné sur la disposition de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat telle que l'article 1^{er} de la loi du 6 mai 1982 l'a modifiée en vue d'en assurer la conformité avec les dispositions du traité C.E.E. relatives à la libre prestation de services par les ressortissants d'un Etat membre.

3. Eu égard à ce qui précède et compte tenu notamment du fait que l'article 30, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées impose déjà au Roi de veiller à ce que la procédure déterminée par Lui soit conforme aux règles fixées au titre V, chapitre I^{er}, de ces lois, le nouvel article 30bis proposé à l'article 12 peut se borner à disposer qu'il sera statué dans le mois de la réception de la requête sur les recours en annulation introduits contre des décisions relatives à l'application de la proposition de loi.

Imposer au Conseil d'Etat de rendre un arrêt dans un délai aussi court implique cependant qu'il faudra procéder à une révision assez profonde du règlement de procédure devant la section d'administration.

Il est compréhensible qu'en matière d'exercice du droit à l'information, l'on cherche à faire en sorte que la décision juridictionnelle intervienne très vite. La rapidité avec laquelle les éléments d'information en cause sont obtenus peut en effet être décisive pour la défense des intérêts légitimes du justiciable.

Il est cependant permis de se demander si, dans l'état actuel des choses, les structures du Conseil d'Etat suffisent pour lui permettre de s'acquitter de sa nouvelle mission de la manière voulue par les auteurs de la proposition.

L'avis sur la compétence a été émis par les chambres réunies composées de

Messieurs: H. Adriaens, président,
P. Tapie, président de chambre,
H. Coremans, Gh. Tacq, A. Vanwelkenhuyzen,
P. Fincœur, conseillers d'Etat,
F. Rigaux, G. Schrans, J. Gijssels, J. De Gavre, asses-
seurs de la section de législation,

Mesdames: M. Benard, M. Van Gerrewey, greffiers.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. Coremans.

Les rapports ont été présentés par MM. M. Roelandt et M. Hanotiau, auditoren.

Le Greffier,

M. BENARD

Le Président,

H. ADRIAENS

La chambre était composée de

Messieurs: H. Adriaens, président,
H. Coremans, Gh. Tacq, conseillers d'Etat,
G. Schrans, J. Gijssels, assessoren de la section de législation,

Madame: M. Benard, greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. Cooremans.

Le rapport a été présenté par M. M. Roelandt, auditor.

Le Greffier,

M. BENARD

Le Président,

H. ADRIAENS