

JAARVERSLAG 1994
VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOEGANG
TOT BESTUURSDOCUMENTEN.

RAPPORT ANNUEL 1994
DE LA COMMISSION D'ACCES AUX
DOCUMENTS ADMINISTRATIFS.

JAARVERSLAG 1994 VAN DE COMMISSIE VOOR DE TOEGANG TOT BESTUURSDOCUMENTEN

* * * *

I. Situering van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (CTB) in het kader van de wet van 11 april 1994.

1.1. Situering van de CTB.

Bij de afkondiging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, heeft de wetgever, naar Frans model, er voor geopteerd om een specifiek organisme op te richten dat als een centraal adviesorgaan zou fungeren i.v.m. betwiste aanvragen inzake toegang tot bestuursdocumenten.

De verzoeker die moeilijkheden ondervindt of afgewezen wordt bij zijn aanvraag tot de raadpleging of verbetering van een bestuursdocument, kan terecht bij de daartoe opgerichte Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Meer bepaald kan de verzoeker aan de CTB een advies vragen wanneer zijn aanvraag bedoeld is in art. 5 (inzage, uitleg, mededeling in afschrift) of in artikel 7 van de wet (verbetering van persoonlijke gegevens) is afgewezen of wanneer hij op een andere wijze moeilijkheden ondervindt bij de toepassing van de wet.

Art. 8, par. 2 van de wet bepaalt :

"Wanneer de verzoeker moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, kan hij een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Terzelfdertijd verzoekt hij de Commissie een advies uit te brengen".

De CTB kan eveneens worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid, eventueel los van een concrete of betwiste aanvraag (art. 8, par. 3).

De CTB kan ook ambtshalve, op eigen initiatief advies verstrekken over de algemene toepassing van de wet op de openbaarheid van bestuur (art. 8, par. 4). Met name formuleert de wet de mogelijkheid dat de CTB aan de wetgevende macht voorstellen doet in verband met de toepassing en de eventuele herziening van de wet.

De bedoeling van de wetgever is dat de CTB doorheen haar adviezen zal bijdragen tot de ontwikkeling van een eenvormige interpretatie van de wet (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr., 1112/1, 20 en 1112/3, 64).

1.2. De procedure voor de CTB.

1.2.a. Conform art. 8, par. 2 is een verzoek tot heroverweging mogelijk bij de betrokken federale administratieve overheid in verband met de betwisting van het recht op toegang of verbetering van een bestuursdocument. Tegelijk wordt door de verzoeker een advies gevraagd aan de CTB.

De wet voorziet niet in een termijn waarbinnen de aanvraag tot heroverweging en advies dient te gebeuren.

Eens de CTB is gevat voor een aanvraag tot advies, gekoppeld aan een verzoek tot heroverweging, brengt de CTB binnen de dertig dagen haar advies ter kennis van de verzoeker en van de betrokken administratieve overheid. Het is dan aan de betrokken administratieve overheid, om al dan niet conform het advies van de CTB, een definitieve beslissing te nemen tot inwilliging of afwijzing van de heroverweging. De administratieve overheid brengt deze beslissing ter kennis van de verzoeker, uiterlijk 15 dagen na ontvangst van het advies van de CTB of na het verstrijken van de termijn binnen dewelke de CTB geacht werd een advies uit te brengen. Bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorziene termijn wordt de overheid geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Het is van belang erop te wijzen dat de adviesaanvraag bij de CTB door de verzoeker verplicht is, wil hij achteraf tegen een weigeringsbeslissing van de betrokken administratieve overheid beroep kunnen instellen bij de Raad van State. Het verzoekschrift tot beroep dient in voorkomend geval vergezeld te zijn van het advies van de CTB.

1.2.b. De wet bevat geen regels inzake procedure en termijnen in geval van consultatie vanwege een federale administratieve overheid.

1.2.c. Evenmin gelden er bijzondere voorschriften omtrent de wijze waarop de CTB op eigen initiatief optreedt en aan de wetgevende macht voorstellen doet in verband met de toepassing en de eventuele herziening van de wet.

1.2.d. Op verzoek van de voorzitter van de CTB en in het kader van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, zijn de federale administratieve overheden gehouden alle nuttige documenten en inlichtingen aan de CTB mede te delen.

1.3. De samenstelling en werking van de CTB (K.B. van 27 juni 1994).

1.3.a. De CTB bestaat uit een voorzitter en vier leden, waaronder een ondervoorzitter. Zij worden benoemd bij een in Ministerraad overlegd besluit voor een éénmaal hernieuwbare termijn van drie jaar.

De Voorzitter wordt benoemd onder de leden van de Raad van State.

Twee leden worden benoemd op voordracht van het college van secretarissen-generaal, onder de ambtenaren van rang 15 of hoger van de centrale en gedecentraliseerde diensten van de Staat.

Twee leden worden benoemd wegens hun grondige kennis op het gebied van de openbaarheid van bestuur. Zij dienen in het bezit te zijn van een universitair diploma.

Voor elk van de leden, met uitzondering van de voorzitter, wordt een plaatsvervanger benoemd onder dezelfde voorwaarden als de werkende leden.

Aldus werden bij K.B. van 27 juni 1994, met ingang van 1 juli 1994 benoemd :

- dhr. R. ANDERSEN, Staatsraad (Voorzitter van de CTB);
- dhr. J. LUTTUN, bestuursdirecteur bij het Ministerie van Sociale verzorg (Ondervoorzitter van de CTB);
- dhr. J.C. GODFROID, directeur-generaal bij het Ministerie van Justitie;
- dhr. D. VOORHOOF, hoogleraar Universiteit Gent;
- dhr. B. VANLEEMPUTTEN, assistent publiek recht aan de "Université Libre de Bruxelles";

De plaatsvervangende leden zijn :

- dhr. H. MAES, inspecteur-generaal bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken;
- dhr. F. BURNONVILLE, auditeur-generaal bij het Ministerie van Financiën;
- dhr. H. WUYTS, hoogleraar aan de Hogeschool Gent-Vestiging Brussel;
- Mevr. E. LENTZEN, hoofdredactrice C.R.I.S.P.

Indien de CTB het noodzakelijk acht voor de uitoefening van haar opdracht, kan zij zich door deskundigen toelichting laten geven.

Het secretariaat van de CTB wordt waargenomen door een door de Minister aangewezen ambtenaar van niveau 1 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken.

1.3.b. De CTB beraadslaagt slechts dan op geldige wijze indien ten minste de meerderheid van haar leden aanwezig is. Zij beslist bij volstreekte meerderheid. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter, of bij diens afwezigheid van de ondervoorzitter, doorslaggevend.

Het is de leden van de CTB verboden tegenwoordig te zijn bij een beraadslaging over zaken waarbij zij een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben of waarbij hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad een persoonlijk en rechtstreeks belang hebben.

Het is de leden ambtenaren van de centrale en gedecentraliseerde diensten van de Staat verboden tegenwoordig te zijn bij een beraadslaging over zaken waarbij het Ministerie of de instelling waartoe zij behoren, betrokken is.

1.3.c. De adviezen van de CTB zijn met redenen omkleed. De adviezen zijn openbaar.

1.3.d. De CTB is gevestigd in het Ministerie van Binnenlandse zaken, Koningsstraat 66, 1000 Brussel.

II. Inlichtingen over de werkzaamheden van de Commissie.

De commissie werd geïnstalleerd op 20 juli 1994.

De commissie vergaderde 5 maal, namelijk op 7 september, 26 september, 24 oktober, 21 november en 19 december.

Er werden 54 verzoeken ingediend, wat een gemiddelde maakt van meer dan 10 behandelde zaken per zitting.

De Commissie heeft alle adviezen behalve één met eenparigheid van stemmen uitgebracht. Een advies kwam tot stand na een stemming bij meerderheid van stemmen.

Hieronder gaat de lijst van de ingediende verzoeken met het gevolg dat eraan werd gegeven. De belangrijkste adviezen (94/3,6, 7, 9, 12, 21, 23, 40, 43, 44 en 50) worden in bijlage bij het verslag gepubliceerd.

1. VAN HOECKE/Regie Maritiem Transport	Inwilliging
2. X/Procureur des Konings	Afwijzing
3. CLEUREN / Ministerie van Volksgezondheid	Afwijzing
4. X/Ministerie van Financiën	Inwilliging
5. V.S.O.A. - Vragen over de interpretatie van de wet	Afwijzing
6. "Min. des Communications - Questions d'examen pour pilote"	Zie bijlage
7. Ministerie van Volksgezondheid - Medisch geheim	Zie bijlage
8. ALENUS/Ministerie van Landsverdediging	Afwijzing
9. X/"Administration des contributions direct"	Afwijzing
10. X/"Administration des contributions direct"	Afwijzing
11. VERHOOGEN/R.I.Z.I.V.	Inwilliging
12. X/"Sureté de l'Etat"	Afwijzing

13. X/Administratie van de B.T.W., Registratie en Domeinen	Inwilliging
14. BARBE/Ministerie van Buitenlandse Handel	Afwijzing
15. Rijkswacht	Afwijzing
16. CASIER/Ministerie van Volksgezondheid	Inwilliging
17. CLAUS/Ministerie van Pensioenen	Inwilliging
18. X/Ministerie van Financiën	Inwilliging
19. X/"Ministère de la Justice"	Afwijzing
20. X/"C.M.O.B. de Liège"	Inwilliging
21. FLAG/Diensten voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid	Inwilliging
22. PETIAU-SALCAC/"Ministère de la Prévoyance Sociale"	Inwilliging
23. BARBE/Fonds voor Beroepsziekten	Inwilliging
24. BARBE/Ministerie van Landbouw	Inwilliging
25. X/Gerechtelijke Politie	Afwijzing
26. X/"Ministère des Finances"	Inwilliging
27. BARBE/Instituut voor Veterinaire Keuring	Verzoek werd ingetrokken omdat antwoord werd bekomen
28. BARBE/Raad van Adel	Inwilliging
29. BARBE/Koninklijk Gesticht Mesen	Inwilliging
30. X/"Protection judiciaire de Tournai"	Afwijzing
31. CHOQUET/"Ministère de la Santé Publique"	Inwilliging
32. MUSING/R.S.Z. voor zelfstandigen	Inwilliging
33. LIPPERT/"Ministère de la Santé Publique"	Inwilliging
34. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid (zaak Fytofar)	Inwilliging
35. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid (verordening 2455/92)	Inwilliging
36. X/Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken	Afwijzing
37. PLEES/Ministerie van Landsverdediging	Inwilliging
38. X/Administratie van de directe belastingen	Inwilliging
39. LOISSEAU/"Application de la loi du 11.4.94"	Er werden enkel bedenkingen geuit; betrokkene vroeg geen advies
40. Ministerie van Volksgezondheid - Bevorderingsprocedure	Zie bijlage
41. DELVAUX/"A.G.C.D."	Inwilliging
42. TEMMERMAN/V.W.S.	Inwilliging
43. V.S.O.A./Ministerie van Landsverdediging	Inwilliging
44. MICHAUX/O.M.V.	Zie bijlage
45. JENNES/Ministerie van Verkeer	Inwilliging Alvorens advies werd uitgebracht
46. TOTTE/Ministerie van Verkeer	Afwijzing
47. Ministerie van Verkeer - Advies i.v.m. het vertrouwelijk karakter van ondernemingsgegevens	Afwijzing
48. X/Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen	Inwilliging
49. DEVRIENDT/Ministerie van Financiën	Afwijzing

50. Ministerie van Financiën - Wet van 11/4/94 of decreet van 23.10.91 van toepassing ?	Zie bijlage
51. LAMARQUE/"Ministère des Communications"	Inwilliging
52. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid	Inwilliging alvorens advies werd uitgebracht
53. GODIER/Ministerie van Verkeer	Afwijzing
54. BRUGGEMAN/Ministerie van Financiën	Afwijzing

Wanneer we deze aanvragen nader onderzoeken dan kunnen ze als volgt onderverdeeld worden : 46 maal gaat het om een verzoek tot raadpleging van een bestuursdocument, één verzoek houdt een vraag om verbetering in van een bestuursdocument en zeven maal werd er om een interpretatie van de wet verzocht.

De aangezochte federale ministeries (of diensten die van deze overheden afhangen) zijn in volgorde van het aantal verzoeken :

Volksgezondheid :	10
Financiën :	9
Justitie :	6
Landverdediging :	5
Verkeer :	5
Binnenlandse Zaken :	3
Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel :	3
Diensten van de Eerste Minister :	2
Landbouw :	1
Pensioenen :	1

De verzoekers zijn voornamelijk burgers (46, waarvan 12 ambtenaren), enkele ministeries (5), syndicale organisaties (2) en één vereniging.

De aanvragen zijn hoofdzakelijk van nederlandsstaligen afkomstig (Nl. : 39, F : 15).

Wat de door art. 8, § 2 van de wet opgelegde termijn van 30 dagen betreft waarbinnen de Commissie haar advies ter kennis van de verzoeker en de betrokken federale overheid dient te brengen, moet opgemerkt worden dat deze termijn in 16 gevallen werd gerespecteerd, 28 zaken werden buiten termijn afgehandeld, 3 verzoeken werden door de administratie ingewilligd alvorens er een advies werd uitgebracht en 7 vragen handelden over wetsinterpretatie en waren dus niet tijdsgebonden.

De x beduidt dat de Commissie het nodig geoordeeld heeft de naam van de verzoeker omwille van privacy te schrappen.

Het door de wetgever uitgedachte systeem, dat op het Franse systeem stoelt, streeft - volgens het ontwerp van de Minister van Binnenlandse Zaken - "naar eenduidige interpretatie en rechtspraak inzake de openbaarheid van bestuur. De taak van de Commissie bestaat erin een zo uniform mogelijke gedragscode vast te leggen. De verplichting om zich tot de Raad van State te wenden zal bewerkstelligen dat ter zake een rechtspraak ontstaat" (Parl. St; Kamer, zitting 1992-1993, nr. 1112/13, p. 64). De Commissie heeft tijdens de beschouwde periode inspanningen gedaan om zich zo goed mogelijk te kwijten van de haar aldus toegewezen taak.

De adviezen die ze gedurende die periode heeft gegeven, zijn van ongelijk belang. Enkel de interessantste, die betrekking hebben op principiële vragen, worden bij het verslag gevoegd.

De openbaarheid die eraan zal worden gegeven, zou de federale ambtenaren beter moeten inlichten over de nieuwe verplichtingen die de wet van 11 april 1994 hun oplegt en over de manier om zich daarvan te kwijten, en tegelijkertijd de burgers beter informeren over het recht op toegang tot bestuursdocumenten dat hun onlangs is toegekend bij artikel 32 van de gecoördineerde Grondwet.

Een aantal adviezen verdienen evenwel meer aandacht. Bij voorbeeld advies 94/7, waarin de Commissie eraan herinnert welke de algemene filosofie is van de wet van 11 april 1994 en de geestesgesteldheid van waaruit de federale overheid moet handelen wanneer ze de in artikel 6 opgesomde uitzonderingen wil invoeren. In de meeste zaken die voor advies aan de Commissie worden voorgelegd, rechtvaardigt de overheid immers haar weigering tot mededeling van de gevraagde documenten met het bestaan van één of meer uitzonderingen. Sommige moeilijkheden komen herhaaldelijk voor, zoals het verstrekken van de vragen en kopieën van examens die door de administratie worden ingericht (advies 94/6) en van de notulen van de directieraad vóór iedere beslissing van de benoemende overheid die aanleiding heeft gegeven tot verscheidene adviezen, waarvan het eerste advies 94/33 is, of ook nog de mededeling van bepaalde gegevens vervat in de inschrijving voor overheidsopdrachten, die wordt behandeld in advies 94/47.

In verscheidene adviezen heeft de Commissie de respectieve toepassingsgebieden van de wet van 11 april 1994 en andere wetten zoals bij voorbeeld de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (advies 94/12), afgebakend. In haar advies 94/50 heeft ze zich uitgesproken over de netelige kwestie van het bepalen welke wetgeving moet worden toegepast door een federale overheid die in sommige gevallen voor rekening van gemeenschaps- en gewestoverheden handelt.

Ten slotte zou erop moeten worden gewezen dat, voor zover de Commissie weet, één enkele maal beroep werd ingesteld bij de Raad van State met toepassing van artikel 8, § 2, vierde lid, van de wet van 11 april 1994. Het betreft de zaak die geleid heeft tot advies 94/44. Het beroep werd door de Raad van State verworpen in zijn arrest nr. 51.549 van 6 februari 1995, Michaux (A.P.M. 1995, pp. 48 en 49).

8.-

III. Overwegingen van de Commissie.

1. Termijn (art. 8, § 2 van de wet)

De Commissie stelt vast dat de termijn van 30 dagen na het ontvangst van het verzoek waarbinnen zij haar advies dient ter kennis te brengen van de verzoeker en de betrokken federale administratieve overheid (op straffe van het waardeloos worden van het advies) te kort is.

De termijn wordt immers in de praktijk ingekort door 4 zaken :

1. de groepering van de dossiers per vergadering brengt mee dat de termijn voor een aantal dossiers ingekort wordt alvorens erover gehandeld kan worden ;
2. het feit dat bepaalde leden in een aantal domeinen meer beslagen zijn dan andere brengt mee dat zij van de Commissie de opdracht krijgen een ontwerp van advies in hun moedertaal op te stellen zodat er regelmatig een beroep moet worden gedaan op de vertaaldienst ;
3. de voorzitter die alle adviezen moet ondertekenen en de secretaris zijn in verschillende gebouwen gevestigd ;
4. de wettekst zelf die stelt dat het advies binnen de termijn ter kennis van de verzoeker moet zijn (de dagen van de postbedeling zitten dus stricto sensu vervat in de termijn).

Daarenboven zijn bepaalde dossiers onvolledig of is het onduidelijk wat juist wordt gevraagd. Maar zelfs als een dossier volledig en duidelijk is kan de Commissie het wenselijk achten de redenen van de weigering van de administratie te kennen om een gefundeerd advies uit te brengen.

Tenslotte zijn een aantal dossiers zeer ingewikkeld waardoor de leden een bedenktijd aangewezen achten of de raad van specialisten wensen in te winnen.

Daarom is de Commissie van oordeel dat zij ofwel de mogelijkheid moet krijgen de termijn mits een gemotiveerde beslissing tot maximaal tweemaal 30 dagen te verlengen ofwel dient zij veel frequenter te vergaderen doch dit is voor de huidige leden wegens hun andere bezigheden niet haalbaar.

2. Verspreiding (art. 10 van de wet)

Het art. 10 van de wet van 11 april 1994 dient door de wetgever nader gepreciseerd te worden. In de nederlandse tekst geeft de komma aanleiding tot verwarring. De ratio legis slaat blijkbaar op de commerciële verspreiding.

De Commissie stelt enerzijds de vraag of de inlichtingen vrij verspreid mogen worden voor niet-commerciële doeleinden als men weet dat in bepaalde gevallen tot de afweging in concreto van de verschillende belangen is overgegaan en de verzoeker in andere gevallen blijk moet geven van een persoonlijk belang om inzage te verkrijgen in de administratieve bescheiden. Anderzijds vindt de Commissie dat het verbod van verspreiding ook te ver gaat. Informatie van algemeen belang (bijvoorbeeld sociale- en milieuinformatie) moet kunnen verspreid worden.

Ook inzake de afdwingbaarheid van art. 10 zou de wetgever moeten stelling nemen. Te noteren valt dat het decreet van de Franse gemeenschap van 14 december 1944 "relatif à la publicité de l'administration" in art. 10 een sanctie bevat in geval van commerciële verspreiding.

3. Medewerking van de federale administraties bij vraag om inlichtingen.

De Commissie wenst dat de Minister er bij de federale administraties zou op aandringen opdat zij voortaan vlotter een antwoord zouden verstrekken aan de Commissie als deze om inlichtingen vraagt.

Zij stelt voor dat in de wet een vermoeden wordt ingebouwd dat zo de administratie niet binnen een bepaalde termijn geantwoord heeft, zij geen uitzonderingsgrond meer kan invoeren.

4. Standpunt van de administratie na het uitbrengen van het advies.

De wet zou de administraties moeten verplichten aan de Commissie haar uiteindelijke beslissing (van inwilliging of afwijzing) mee te delen. Alleen zo zal de Commissie op de hoogte zijn van het gevolg dat de administraties aan haar adviezen heeft gegeven.

5. Beroepsmogelijkheid.

De administraties dienen eraan herinnerd dat zij bij een afwijzing moeten vermelden dat er een beroep bij de Raad van State (art. 2,4^o van de wet van 11 april 1994) kan ingesteld worden.

6. Communicatie.

De Commissie zou moeten worden ingelicht over de algemene richtlijnen inzake openbaarheid die de ministers en secretarissen-generaal uitvaardigen.

7. Afschrift van een bestuursdocument.

Een onverwijlde uitvoering van artikel 12 van de wet dringt zich op. De Commissie stelt immers vast dat bij de federale administraties zeer uiteenlopende prijzen worden gevraagd voor het afleveren van een bestuursdocument. Zij wenst dat een koninklijk besluit de prijs van de fotocopieën op een uniforme wijze vaststelt.

8. Secretariaat.

Artikel 14 van het koninklijk besluit van 27 juni 1994 tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie stelt dat "het Secretariaat van de Commissie telkens waargenomen wordt door een door de Minister aangewezen ambtenaar van niveau 1 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken".

De heer J. De Beenhouwer, Adviseur bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken werd door de heer Minister als secretaris aangeduid.

De Commissie wenst de nadruk te leggen op de belangrijke taak die de secretaris is toebedeeld. Hij staat immers in voor de voorbereiding van en de uitnodigingen voor de vergaderingen en de briefwisseling aan de verzoeker en de betrokken federale administratieve overheid, het opstellen en deskundig formuleren van de ontwerpen van adviezen in de taal van de verzoeker en het verfijnen van deze ontwerpen aan de hand van de opmerkingen van de leden nadat ze het ontwerp per fax hebben ontvangen.

Hij is bovendien de coördinator bij het samenstellen van het jaarverslag van de Commissie.

De Commissie is van oordeel dat zij niet genoeg onderbouwd is en stelt dat er voor de continuïteit van het Commissiewerk alleszins een adjunct-secretaris aangesteld moet worden. Het is immers onverantwoord dat het Secretariaat van de Commissie staat of valt bij het verlof of de ziekte van de ene aangeduide ambtenaar.

Daarenboven stelt zij vast dat de Vertaaldienst, omwille van personeelsgebrek, niet in staat is de ontwerp teksten van de adviezen, opgesteld door bepaalde leden in hun moedertaal in opdracht van de Commissie, snel te vertalen.

9. Suggesties

De aandacht dient erop gevestigd dat naast de federale wet betreffende de openbaarheid van bestuur ook op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een wetgeving is afgekondigd i.v.m. de openbaarheid van bestuur (zie o.a. Decr. VI. Gemeenschap van 23 oktober 1991; Decr. Fr. Gemeenschap 22 december 1994; Decr. Waalse Gewest 30 maart 1995; Ordonnantie Brussel-Hoofdstad 30 maart 1995; Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 16 oktober 1995; Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 11 juli 1996).

Binnenkort wordt ook nog in zulke wetgeving voorzien op provinciaal en gemeentelijk vlak, onverminderd de gemeentelijke reglementen inzake openbaarheid van bestuur.

Zonder afbreuk te willen doen aan de bevoegdheden van de verschillende overheden terzake, moet hierbij worden vastgesteld dat deze regelgeving op verschillende niveaus opvallende verschillen bevat inzake :

- het toepassingsgebied van de regelgeving;
- de omschrijving van de bestuursdocumenten en de documenten van persoonlijke aard;
- de al dan niet toepasselijkheid van de wetgeving m.b.t. documenten waaromtrent nog geen eindbeslissing is genomen;
- de wijze van formulering van absolute/relatieve en imperatieve/facultatieve uitzonderingsgronden;
- de wijze waarop het verzoek tot openbaarheid dient te gebeuren;
- de termijnen waarbinnen de administratie dient te reageren;
- de procedures en termijnen tot heroverwegingneming of beroep;
- de implicaties van de adviezen of beslissingen van de beroepsinstanties (..)

De CTB is van oordeel dat het instandhouden van een aantal van deze verschillen niet bijdraagt tot de toegankelijkheid en de praktische toepassing van deze wetgeving. Voor de burger is het alleszins moeilijk begrijpbaar waarom deze regelgeving en deze procedures op de diverse niveaus zo verschillend zijn.

De CTB wil daarom suggereren dat op federaal niveau het initiatief zou worden genomen tot overleg met of samenwerking tussen de bevoegde overheden op de andere niveaus teneinde de niet-pertinente verschillen op het vlak van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur weg te werken of nader tot elkaar te brengen.

De Voorzitter van de Commissie,



R. ANDERSEN.

**RAPPORT ANNUEL 1994 DE LA COMMISSION D'ACCES
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS**

* * * *

I. Situation de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) dans le cadre de la loi du 11 avril 1994.

1.1. Situation de la CADA.

Lors de la promulgation de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le législateur a opté, selon le modèle français, pour la création d'un organisme spécifique qui interviendrait comme organe consultatif central au sujet des demandes contestées d'accès aux documents administratifs.

Le demandeur qui rencontre des difficultés ou dont la demande de consultation ou de correction d'un document administratif est rejetée peut s'adresser à la Commission d'accès aux documents administratifs créée à cette fin. Plus spécialement, le requérant peut demander un avis à la CADA lorsque sa demande visée à l'art. 5 (consultation, explication, communication sous forme de copie) ou à l'article 7 de la loi (rectification de données personnelles) est rejetée ou lorsqu'il rencontre d'autres sortes de difficultés relatives à l'application de la loi.

L'art. 8, § 2, de la loi dispose :

"Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente loi, il peut adresser à l'autorité administrative fédérale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis".

La CADA peut également être consultée par une autorité administrative fédérale, éventuellement sans qu'il y ait une demande concrète ou contestée (art. 8, § 3).

La CADA peut également, d'initiative, émettre d'office des avis sur l'application générale de la loi relative à la publicité de l'administration (art. 8, § 4). La loi prévoit notamment la possibilité pour la CADA de soumettre au pouvoir législatif des propositions relatives à l'application et à la révision éventuelle de la loi.

L'objectif du législateur est que la CADA contribue, par ses avis, au développement d'une interprétation uniforme de la loi (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 1112/1, 20 et 1112/3, 64).

1.2. La procédure devant la CADA.

1.2.a. Conformément à l'art. 8, § 2, une demande de reconsidération peut être introduite auprès de l'autorité administrative fédérale compétente au sujet de la contestation du droit d'accès ou de correction d'un document administratif. En même temps, le requérant demande un avis à la CADA.

La loi ne prévoit pas de délai dans lequel la demande de reconsidération et d'avis doit se faire.

Dès l'instant où la CADA est saisie d'une demande d'avis, liée à une demande de reconsidération, la CADA communique son avis dans les trente jours au demandeur et à l'autorité administrative concernée. Il appartient dès lors à l'autorité administrative concernée, conformément ou non à l'avis de la CADA, de prendre une décision définitive d'approbation ou de rejet de la reconsidération. L'autorité administrative communique cette décision au demandeur, au plus tard 15 jours après la réception de l'avis de la CADA ou après l'expiration du délai dans lequel la CADA était censée émettre un avis. A défaut de communication dans le délai prévu, l'autorité est censée avoir pris une décision de rejet.

Il importe de signaler que la demande d'avis à la CADA par le requérant est obligatoire s'il veut pouvoir introduire ultérieurement un recours au Conseil d'Etat contre une décision de refus de l'autorité administrative concernée. La demande de recours doit le cas échéant être accompagnée de l'avis de la CADA.

1.2.b. La loi ne contient pas de règles en matière de procédure et de délais en cas de consultation de la part d'une autorité administrative fédérale.

1.2.c. Il n'y a pas non plus de prescriptions particulières quant à la manière dont la CADA intervient d'initiative et fait au pouvoir législatif des propositions concernant l'application et la révision éventuelle de la loi.

1.2.d. A la demande du président de la CADA et dans le cadre de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, l'autorité administrative fédérale est tenue de communiquer tous les documents et renseignements utiles à la CADA.

1.3. La composition et le fonctionnement de la CADA (A.R. du 27 juin 1994).

1.3.a. La CADA se compose d'un président et de quatre membres, dont un vice-président. Ils sont nommés par un arrêté ministériel délibéré en Conseil des Ministres pour un terme de trois ans renouvelable une fois.

Le Président est nommé parmi les membres du Conseil d'Etat.

Deux membres sont nommés sur présentation du collège des secrétaires généraux, parmi les fonctionnaires de rang 15 ou de rang plus élevé des services centralisés ou décentralisés de l'Etat.

Deux membres sont nommés en raison de leur connaissance approfondie dans le domaine de la publicité de l'administration. Ils doivent être diplômés de l'enseignement universitaire.

Le président excepté, il est nommé pour chacun des membres, un suppléant sous les mêmes conditions que les membres effectifs.

Ont ainsi été nommés par A.R. du 27 juin 1994, à dater du 1er juillet 1994 :

- M. R. ANDERSEN, Conseiller d'Etat (Président de la CADA);
- M. J. LUTTUN, directeur d'administration au Ministère de la Prévoyance sociale (Vice-Président de la CADA);
- M. J.C. GODFROID, directeur général au Ministère de la Justice;
- M. D. VOORHOOF, professeur ordinaire à l'Université de Gand;
- M. B. VANLEEMPUTTEN, assistant en droit public à l'Université libre de Bruxelles;

Les membres suppléants sont :

- M. H. MAES, inspecteur général au Ministère de l'Intérieur;
- M. F. BURNONVILLE, auditeur général au Ministère des Finances;
- M. H. WUYTS, professeur ordinaire à la "Hogeschool Gent-Vestiging Brussel";
- Mme E. LENTZEN, rédactrice en chef au C.R.I.S.P.

La CADA peut, si elle le juge nécessaire pour l'exercice de ses fonctions, se faire informer par des experts.

Le secrétariat de la CADA est assuré par un fonctionnaire du niveau 1 du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique désigné par le Ministre.

1.3.b. La CADA ne peut délibérer valablement si au moins la majorité de ses membres n'est pas présente. Les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas de partage des voix, la voix du Président ou, en cas d'absence de celui-ci, celle du vice-président est prépondérante.

Il est interdit aux membres de la CADA d'être présents à la délibération sur les objets auxquels ils ont un intérêt personnel ou direct ou auxquels leurs parents ou alliés jusqu'au quatrième degré ont un intérêt personnel ou direct.

Il est interdit aux membres fonctionnaires des services centralisés ou décentralisés de l'Etat d'être présents à une délibération sur des matières qui concernent le Ministère ou l'institution dont ils font partie.

1.3.c. Les avis de la CADA sont motivés. Les avis sont publics.

1.3.d. La CADA est établie au Ministère de l'Intérieur, rue Royale 66, 1000 Bruxelles.

II. Informations sur les travaux de la Commission.

La commission a été installée le 20 juillet 1994.

Elle s'est réunie 5 fois, à savoir le 7 septembre, le 26 septembre, le 24 octobre, le 21 novembre et le 19 décembre.

54 demandes ont été introduites, ce qui représente une moyenne de plus de 10 affaires traitées par séance.

La Commission a rendu tous les avis, sauf un, à l'unanimité des voix. Un avis a été émis après un vote à la majorité des voix.

Ci-après figure la liste des demandes introduites ainsi que la suite qui y a été donnée. Les principaux avis (94/3, 6, 7, 9, 12, 21, 23, 40, 43, 44 et 50) sont publiés en annexe au rapport.

1. VAN HOECKE/Regie Maritiem Transport	Approbation
2. X/Procureur des Konings	Rejet
3. CLEUREN/Ministerie van Volksgezondheid	Rejet
4. X/Ministerie van Financiën	Approbation
5. V.S.O.A. - Questions au sujet de l'interprétation de la loi	Rejet
6. Min. des Communications - Questions d'examen pour pilote.	Voir annexe
7. Ministerie van Volksgezondheid - Secret médical	Voir annexe
8. ALENUS/Ministerie van Landsverdediging	Rejet
9. X/"Administration des contributions directes"	Rejet
10. X/"Administration des contributions directes"	Rejet
11. VERHOOGEN/R.I.Z.I.V.	Approbation
12. X/Sûreté de l'Etat	Rejet
13. X/Administratie van de B.T.W., Registratie en Domeinen	Approbation
14. BARBE/Ministerie van Buitenlandse Handel	Rejet
15. X/Rijkswacht	Rejet
16. CASIER/Ministerie van Volksgezondheid	Approbation
17. CLAUS/Ministerie van Pensioenen	Approbation
18. X/Ministerie van Financiën	Approbation
19. X/Ministère de la Justice	Rejet
20. X/C.M.O.B. de Liège	Approbation
21. FLAG/Diensten voor de Programmatie van het Wetenschapsbeleid	Approbation

22. PETIAU-SALCAC/Ministère de la Prévoyance sociale	Approbation
23. BARBE/Fonds voor Beroepsziekten	Approbation
24. BARBE/Ministerie van Landbouw	Approbation
25. X/Gerechtelijke Politie	Rejet
26. X/Ministère des Finances	Approbation
27. BARBE/Instituut voor Veterinaire Keuring	Demande retirée parce que la réponse a été obtenue
28. BARBE/Raad van Adel	Approbation
29. BARBE/Koninklijk Gesticht Mesen	Approbation
30. X/Protection judiciaire de Tournai	Rejet
31. CHOQUET/Ministère de la Santé publique	Approbation
32. MUSING/R.S.Z. voor zelfstandigen	Approbation
33. LIPPERT/Ministère de la Santé publique	Approbation
34. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid (Affaire Fytofar)	Approbation
35. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid (règlement 2455/92)	Approbation
36. X/Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken	Rejet
37. PLEES/Ministerie van Landsverdediging	Approbation
38. X/Administratie van de directe belastingen	Approbation
39. LOISSEAU/Application de la loi du 11.4.94	Il n'a pas été demandé d'avis, mais le requérant a uniquement émis des considérations
40. Ministerie van Volksgezondheid - Procédure de promotion	Voir annexe
41. DELVAUX/A.G.C.D.	Approbation
42. TEMMERMAN/V.W.S.	Approbation
43. V.S.O.A./Ministerie van Landsverdediging	Approbation
44. MICHAUX/O.M.V.	Voir annexe
45. JENNES/Ministerie van Verkeer	Approbation avant qu'un avis ait été émis
46. TOTTE/Ministerie van Verkeer	Rejet
47. Ministerie van Verkeer - Avis concernant le caractère confidentiel de données d'entreprise	Rejet
48. X/Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides	Approbation
49. DEVRIENDT/Ministerie van Financiën	Rejet
50. Ministerie van Financiën - Loi du 11/4/94 ou décret du 23.10.91 d'application ?	Voir annexe
51. LAMARQUE/Ministère des Communications	Approbation
52. BARBE/Ministerie van Volksgezondheid	Approbation avant qu'un avis ait été émis
53. GODIER/Ministerie van Verkeer	Rejet
54. BRUGGEMAN/Ministerie van Financiën	Rejet

Le x signifie que la Commission a estimé nécessaire de biffer le nom du requérant pour des raisons de protection de la vie privée.

Lorsque nous examinons ces demandes de plus près, elles peuvent être subdivisées comme suit: il s'agit dans 46 cas d'une demande de consultation d'un document administratif, un dossier contient une demande de rectification d'un document administratif et dans sept cas, une interprétation de la loi a été demandée. Les ministères fédéraux sollicités (ou services qui relèvent de ces autorités) sont dans l'ordre du nombre de demandes :

Santé publique:	10
Finances:	9
Justice:	6
Défense nationale:	5
Communications:	5
Intérieur:	3
Affaires étrangères et Commerce extérieur:	3
Services du Premier Ministre:	2
Agriculture:	1
Pensions:	1

Les demandeurs sont principalement des citoyens (46, dont 12 fonctionnaires), quelques ministères (5), des organisations syndicales (2) et une association. Les demandes proviennent principalement de néerlandophones (NI : 39, F : 15).

En ce qui concerne le délai de 30 jours imposé par l'article 8, § 2, de la loi, dans lequel la Commission doit communiquer son avis au demandeur et à l'autorité fédérale concernée, il convient de noter que ce délai a été respecté dans 16 cas, que 28 affaires ont été traitées hors délai, que 3 demandes ont été approuvées par l'administration avant qu'un avis n'ait été émis et que 7 demandes portaient sur l'interprétation de la loi et n'étaient donc pas liées à un délai.

Le système élaboré par le législateur, qui s'inspire du système français, tend - selon le projet du Ministre de l'Intérieur - "à réaliser une certaine unicité d'interprétation et de jurisprudence en matière de publicité de l'administration. La Commission a pour mission d'esquisser des lignes de conduite les plus uniformes possibles. L'obligation de s'adresser au Conseil d'Etat fera naître une jurisprudence" (Doc. parl., Chambre session 1992-1993, n° 1112/13, p. 64). La Commission a fait, pendant la période considérée, des efforts pour s'acquitter aussi bien que possible de la tâche qui lui a ainsi été confiée.

Les avis qu'elle a rendus pendant cette période sont d'importance inégale. Seuls les plus intéressants, qui concernent des questions de principe, sont joints au rapport.

La publicité qui y sera donnée devrait mieux informer les fonctionnaires fédéraux sur les nouvelles obligations que la loi du 11 avril 1994 leur impose et sur la manière dont ils peuvent les remplir, et en même temps mieux informer les citoyens sur le droit d'accès aux documents administratifs qui leur a été octroyé récemment par l'article 32 de la Constitution coordonnée.

Un certain nombre d'avis méritent de retenir davantage l'attention. Par exemple l'avis 94/7, où la Commission rappelle la philosophie générale de la loi du 11 avril 1994 et l'état d'esprit dans lequel l'autorité fédérale doit agir lorsqu'elle entend invoquer les exceptions énumérées à l'article 6. Dans la plupart des affaires soumises à l'avis de la Commission, l'autorité motive en effet son refus de communiquer les documents demandés par l'existence d'une ou de plusieurs exceptions. Certaines difficultés reviennent fréquemment. Citons notamment la fourniture des questions et copies d'examens organisés par l'administration (avis 94/6) et des procès-verbaux du conseil de direction avant toute décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination qui a donné lieu à différents avis, dont le premier avis est l'avis 94/33, ou encore à la communication de certaines données contenues dans la soumission en matière de marchés publics, traitée dans l'avis 94/47.

Dans différents avis, la Commission a délimité les sphères de compétences respectives de la loi du 11 avril 1994 et d'autres lois comme, par exemple, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (avis 94/12). Dans son avis 94/50, elle s'est prononcée sur la délicate question de déterminer quelle législation doit être appliquée par une autorité fédérale qui, dans certains cas, agit pour le compte d'autorités communautaires et régionales. Il convient enfin de signaler que, à la connaissance de la Commission, il a une seule fois été introduit un recours au Conseil d'Etat en application de l'article 8, § 2, alinéa 4, de la loi du 11 avril 1994. Il s'agit de l'affaire qui a donné lieu à l'avis 94/44. Le recours a été rejeté par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 51.549 du 6 février 1995, Michaux (A.P.M. 1995, p. 48 et 49).

III. Considérations de la Commission.

1. Délai (art. 8, § 2 de la loi)

La Commission constate que le délai de 30 jours après réception de la demande, dans lequel elle doit communiquer son avis au demandeur et à l'autorité administrative fédérale compétente (sans quoi l'avis devient sans valeur) est trop court.

Dans la pratique, le délai est en effet raccourci par 4 éléments :

1. le groupement des dossiers par réunion a pour conséquence que le délai pour un certain nombre de dossiers est raccourci avant qu'ils puissent être traités;
2. le fait que certains membres soient dans un certain nombre de domaines plus qualifiés que les autres a pour effet qu'ils sont chargés par la Commission de rédiger un projet d'avis dans leur langue maternelle, de sorte qu'il faut régulièrement faire appel au service de traduction;
3. le président qui doit signer tous les avis et le secrétaire sont installés dans des bâtiments différents;

4. le texte de loi même qui dispose que l'avis doit être communiqué au demandeur dans le délai (les jours de la distribution du courrier sont donc stricto sensu repris dans le délai).

En outre, certains dossiers sont incomplets ou il n'est pas possible de déterminer avec précision ce qui est exactement demandé. Mais même si un dossier est complet et clair, la Commission peut estimer souhaitable de connaître les motifs de refus de l'administration pour émettre un avis fondé.

Enfin, un certain nombre de dossiers sont très complexes, de sorte que les membres estiment qu'un délai de réflexion s'indique ou souhaitent recueillir le conseil de spécialistes.

C'est la raison pour laquelle la Commission est d'avis que, soit elle doit avoir la possibilité de proroger le délai, moyennant décision motivée, au maximum de deux fois 30 jours, soit qu'elle doit se réunir beaucoup plus souvent, ce qui n'est pas faisable pour les membres actuels, en raison de leurs autres occupations.

2. Diffusion (art. 10 de la loi)

L'art. 10 de la loi du 11 avril 1994 doit être précisé par le législateur. Dans le texte néerlandais, la virgule prête à confusion. La ratio legis porte visiblement sur la diffusion commerciale.

La Commission pose, d'une part, la question de savoir si les informations peuvent être librement diffusées à des fins non commerciales sachant que, dans certains cas, il a été procédé concrètement à l'évaluation des différents intérêts et que, dans d'autres cas, le demandeur doit prouver son intérêt personnel pour pouvoir consulter les documents administratifs. D'autre part, la Commission estime que l'interdiction de diffusion va également trop loin. Des informations d'intérêt général (par exemple des informations sociales et en matière d'environnement) doivent pouvoir être diffusées.

En ce qui concerne le caractère contraignant de l'art. 10, le législateur devrait également prendre position. Il convient de noter que le décret de la Communauté française du 14 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration prévoit, en son article 10, une sanction en cas de diffusion commerciale.

3. Collaboration des administrations fédérales lors de demandes d'informations.

La Commission souhaite que le Ministre insiste auprès des administrations fédérales pour qu'elles répondent dorénavant plus rapidement à la Commission lorsque celle-ci demande des informations.

Elle propose que soit prévue dans la loi une présomption selon laquelle, si l'administration n'a pas répondu dans un délai déterminé, elle ne peut plus invoquer de motif d'exception.

4. Position de l'administration après l'émission de l'avis.

La loi devrait obliger les administrations à communiquer leur décision définitive (d'approbation ou de rejet) à la Commission. Ce n'est qu'ainsi que la Commission pourra connaître la suite réservée par les administrations à ses avis.

5. Possibilité de recours.

Il faut rappeler aux administrations qu'en cas de rejet, elles doivent préciser qu'un recours peut être introduit au Conseil d'Etat (art. 2, 4^e de la loi du 11 avril 1994).

6. Communication.

La Commission devrait être informée des directives générales en matière de publicité édictées par les ministres et les secrétaires généraux.

7. Copie d'un document administratif.

Une exécution immédiate de l'article 12 de la loi s'impose. La Commission constate en effet que des prix très différents sont demandés par les administrations fédérales pour la délivrance d'un document administratif. Elle souhaite qu'un arrêté royal fixe de manière uniforme le prix des photocopies.

8. Secrétariat.

L'article 14 de l'arrêté royal du 27 juin 1994 réglant la composition et le fonctionnement de la Commission dispose que "le secrétariat de la Commission est chaque fois assuré par un fonctionnaire du niveau 1 du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique désigné par le Ministre".

Monsieur J. De Beenhouwer, Conseiller au Ministère de l'Intérieur, a été désigné par Monsieur le Ministre en qualité de secrétaire.

La Commission souhaite mettre l'accent sur la tâche importante confiée au secrétaire. Il assure en effet la préparation des réunions et transmet les invitations aux réunions, il se charge du courrier à adresser au requérant et à l'autorité administrative fédérale concernée, de la rédaction, de la formulation adéquate et de la mise au point des projets d'avis dans la langue du requérant sur la base des observations des membres après qu'ils ont reçu le projet par fax.

Il est en outre le coordinateur lors de l'établissement du rapport annuel de la Commission.

La Commission estime qu'elle ne dispose pas d'une infrastructure suffisante et déclare que pour assurer la continuité du travail de la Commission, il faut, en tout cas, désigner un secrétaire adjoint. Il est, en effet, inadmissible que le fonctionnement du Secrétariat de la Commission soit tributaire du congé ou de la maladie du seul fonctionnaire désigné. En outre, elle constate que, en raison d'un manque de personnel, le service de traduction n'est pas en mesure de traduire rapidement les projets de texte d'avis établis dans leur langue maternelle par certains membres sur demande de la Commission.

9. Suggestions

L'attention doit être attirée sur le fait que, outre la loi fédérale relative à la publicité de l'administration, il existe également une législation sur la publicité de l'administration au niveau de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale (cf. notamment Décret de la Communauté flamande du 23 octobre 1991; Décret de la Communauté française du 22 décembre 1994, Décret de la Région wallonne du 30 mars 1995, Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995; Décret de la communauté germanophone du 16 octobre 1995; Décret de la Commission communautaire française du 11 juillet 1996).

Prochainement, une telle législation sera également prévue au niveau provincial et communal, sans préjudice des règlements communaux en matière de publicité de l'administration.

Sans vouloir porter atteinte aux attributions en la matière des différentes autorités, force est de constater que cette réglementation contient à différents niveaux des différences notables :

- le champ d'application de la réglementation;
- la définition des documents administratifs et des documents à caractère personnel;
- l'application ou non de la législation aux documents pour lesquels il n'a pas encore été pris de décision finale;
- le mode de formulation de motifs d'exception (absolus/relatifs et impératifs/facultatifs);
- la manière dont la demande de publicité doit se faire;
- les délais dans lesquels l'administration doit réagir;
- les procédures et délais de reconsidération ou de recours;
- les implications des avis ou décisions des instances de recours.

(..)

La CADA estime que le maintien d'un certain nombre de ces différences ne contribue pas à l'accessibilité et à l'application pratique de cette législation. Pour le citoyen, il est en tout cas difficile de comprendre pourquoi ces réglementations et les procédures aux différents niveaux sont si différentes.

C'est la raison pour laquelle la CADA suggère qu'au niveau fédéral soit prise l'initiative d'une concertation ou d'une coopération avec les autorités compétentes aux autres niveaux afin d'éliminer ou d'atténuer les différences non pertinentes sur le plan de la législation relative à la publicité de l'administration.

Le Président de la Commission,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by several horizontal strokes, positioned above a solid horizontal line.

R. Andersen

Bijlagen

Annexes

Belangrijkste adviezen

Avis importants

16-09-1994

26.-

Commissie voor de toegang
tot bestuursdocumenten

Ons kenmerk :
I/CTB/94/3

Bijlagen :
1

Betreft : Uw verzoek om toegang te verkrijgen tot bestuurs-
documenten.

Geachte Mevrouw,

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten heeft op 7 september 1994 over uw verzoek om toegang te verkrijgen tot bestuursdocumenten beraadslaagd.

Zij stelt vast dat de overheid in kwestie - luidens uw mededeling - een vrije vereniging is die gevormd werd na een fusie van ziekenhuizen op grond van de O.C.M.W.- wetgeving. Het dossier is dientengevolge onontvankelijk daar het hier niet gaat om een federale administratieve overheid (art. 1 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de voorbereidende werken : Kamer, doc. 1112/1-92/93, Memorie van Toelichting, blz. 9 - zie bijlage).

Hoogachtend,

Namens de Voorzitter, afwezig,
De Ondervoorzitter,

J. LUTTUN.

Commission d'accès aux
documents administratifs.

A Monsieur le Ministre
des Communications et
de l'Infrastructure
Rue de la Loi, 65

1040

BRUXELLES

VOTRE LETTRE DU : 9 août 1994	VOS REFERENCES : Aéronautique Lic/MH/BG/1870	NOS REFERENCES : I/CAD/94/6. S.26.9.94
---	---	---

OBJET : Publicité des questions d'examen et de la copie d'examen concernant les épreuves d'examen en vue d'obtenir la licence de pilote privé, de pilote professionnel ou de pilote de ligne.

Monsieur le Ministre,

Par lettre du 9 août 1994, l'Administration de l'Aéronautique a demandé l'avis de la Commission d'accès aux documents administratifs quant à la publicité des questions d'examen et de la copie d'examen relatives aux licences de pilote privé, de pilote professionnel ou de pilote de ligne.

1. En ce qui concerne l'accès à la "banque de données" contenant une liste étendue de questions à choix multiple, établie moyennant paiement par des experts extérieurs à l'administration, la Commission estime qu'aucun des motifs d'exception énumérés à l'art. 6, §§ 1 à 3, ne peut être invoqué pour limiter le droit d'accès aux documents administratifs garanti par l'article 30 de la Constitution et par l'article 4 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. La Commission est par conséquent d'avis que l'accès doit être accordé au requérant qui, conformément à l'article 5, demande communication sous forme de copie de ladite information. La Commission fait toutefois observer à ce propos que seul le droit d'accès aux questions d'examen des années précédentes est ainsi reconnu. Une demande d'accès aux questions d'un prochain examen peut être rejetée sur la base de l'art. 6, par. 3, 3°, à savoir le caractère manifestement abusif d'une telle demande.

2. En ce qui concerne l'accès à la copie d'examen après que le candidat a présenté l'examen, la Commission estime que les candidats ont un droit d'accès à leur copie d'examen, étant toutefois précisé qu'il est au pouvoir de l'instance compétente de moduler ce droit d'accès de manière appropriée, par exemple dans un règlement d'examen.

Ce règlement peut prévoir un suivi de l'examen, sous la forme d'un entretien entre les membres du jury d'examen ou les personnes qu'ils désignent et les récipiendaires qui ont échoué.

Lors de cet entretien, ils ont le droit de consulter leur copie et de recevoir des commentaires adéquats du membre du jury d'examen ou de la personne désignée à cet effet.

Il convient également de prévoir dans le règlement d'examen que la copie d'examen doit être conservée pendant au minimum une période déterminée (par ex. 3 mois), afin de pouvoir garantir l'exercice effectif du droit de consultation.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

R. ANDERSEN.

Commissie voor de toegang
tot Bestuursdocumenten

Aan de heer J. SANTKIN
Minister van Volksgezondheid
Wetstraat 66

1040

BRUSSEL

Ons kenmerk : I /CTB/94/7
verg. 26.9.94

Betreft : C.T.B. - Medisch geheim en openbaarheid van bestuur.

In een schrijven van 18 augustus 1994 heeft de Directeur-generaal van het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur van de Sociale Geneeskunde, zich in toepassing van artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, tot de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten gewend.

De Commissie heeft op 26 september 1994 over deze aanvraag navolgend advies uitgebracht.

Artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat "de Commissie (over de algemene toepassing van de wet) eveneens kan worden geraadpleegd door een federale administratieve overheid".

De aanvraag die door een federale administratieve overheid ingediend wordt en betrekking heeft op de toepassing van de wet, is ontvankelijk.

Wat de inhoud betreft, strekt de aanvraag ertoe het advies van de Commissie te bekomen over de houding die een administratie, in dit geval het Ministerie van Volksgezondheid, moet aannemen wanneer zij een aanvraag ontvangt aangaande inzage of mededeling van een document waarvan de gehele inhoud of een deel ervan onder het medisch geheim valt.

Eerst en vooral dienst gepreciseerd te worden dat het de Commissie, in het kader van de bevoegdheid bedoeld in artikel 8, § 3 van de wet, niet toekomt door middel van algemene richtlijnen voorwaarden voor automatische toepassing van de wet vast te stellen. Aldus zou de Commissie haar beoordelingsbevoegdheid, die moet worden uitgeoefend in iedere zaak die haar wordt voorgelegd, overdragen.

Op eenzelfde wijze zou een administratie ook niet op de jurisprudentie van de Commissie kunnen steunen om de mededeling van een document te weigeren zonder vooraf een werkelijk onderzoek van de haar voorgelegde aanvraag ingesteld te hebben (zie in dit verband, M.A. FLAMME, Droit administratif, Deel I, p. 140, Bruylant 1989).

Over het algemeen moet de administratie die meent een aanvraag te moeten afwijzen om een van de redenen bedoeld in artikel 6, § 1 tot 3, van de wet, voor ogen houden dat de grondwetgever en de wetgever door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 aan te nemen, een echte revolutie in de administratieve mentaliteit hebben willen teweegbrengen, namelijk de overgang van de regel van geheimhouding naar die van doorzichtigheid.

Deze duidelijke wil moet de interpretatie van de teksten leiden: de burger heeft het recht de bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, de administratie moet erop toezien dat dit recht in de best mogelijke omstandigheden kan worden uitgeoefend, zonder nodeloze haarkloverij en, ten slotte, de wettelijke beperkingen op dit recht mogen restrictief geïnterpreteerd worden.

Deze wil blijkt ook uit de toelichting bij artikel 6 van de wet van 11 april 1994 dat voorziet in welke gevallen de openbaarheid door de administratie geweigerd kan of moet worden. In een dergelijke situatie kan de administratie geen genoegen nemen met de vaststelling dat ze te maken heeft met een wettelijke uitzondering op de regel van openbaarheid. In voorliggend geval en alvorens de aanvraag af te wijzen, moet de administratie zorgvuldig de belangrijkheid van de in artikel 6 opgesomde belangen afwegen tegen het belang van de openbaarheid.

Met andere woorden, de uitzonderingen bedoeld in artikel 6 zijn betrekkelijk en niet absoluut.

Een enkele uitzondering op deze betrekkelijkheid : de geheimhoudingsverplichting ingesteld door de wet.

In deze laatste hypothese is de uitzondering absoluut en zal het volstaan dat de administratieve overheid vaststelt dat het gevraagde document informatie bevat die door een wettelijke geheimhoudingsverplichting gedekt wordt om de mededeling ervan te weigeren.

Herinneren wij er echter aan dat krachtens § 3 van datzelfde artikel 6 de uitzondering slechts betrekking heeft op het deel van het document waarvoor de geheimhoudingsverplichting geldt.

De administratie die zich op een dergelijke uitzondering beroept, moet melding maken van de precieze wettelijke bepalingen die de geheimhoudingsverplichting instellen en, in de mate van het mogelijke, in haar beslissing tot afwijzing verklaren door welke elementen kan worden bepaald dat de gevraagde gegevens effectief in het toepassingsgebied van die verplichting vallen.

Advies

De administratie waarbij een aanvraag om mededeling wordt ingediend van een bestuursdocument dat door het beroepsgeheim wordt gedekt, moet de mededeling ervan weigeren, tenminste voor de elementen die door dat geheim gedekt worden.

De eerste beoordeling komt de administratie toe, onder toezicht van de Commissie en de Raad van State.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.

11.10.1994

**Commission d'accès aux
documents administratifs.**

NOS REFERENCES : I/CAD/94/9

OBJET : Affaire X /Bureau de taxation d'Uccle.

Madame,

Votre demande d'avis a été examinée par la Commission le 26 septembre 1994.

Comme les renseignements souhaités par vous sont d'ordre fiscal et relatifs à un tiers, le rejet de votre requête est justifié par l'art. 6, § 2, 1° de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

L'exposé des motifs de cette loi (document 1112/1-92/93, p. 16) précise : "en ce qui concerne les motifs d'exception prévus au § 2, il faut remarquer qu'il n'y a pas lieu de procéder à cette balance lorsqu'une loi spécifique instaure une obligation de secret. Dans ce cas, l'exception n'est donc pas relative, mais absolue".

La loi spécifique en question est le Code des Impôts sur les Revenus (C.I.R.), article 337.

./.

Toutefois, dans le cadre d'une procédure de divorce, de telles informations peuvent être obtenues par voie de justice ; il y a donc lieu d'adresser votre requête au juge qui traite ce dossier.

Veillez agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

R. ANDERSEN.

09.12.1994

Commission d'accès aux
documents administratifs.

NOS REFERENCES : I/CAD/94/12
S.21.11.1994

OBJET : Affaire X /Sûreté de l'Etat.

Monsieur,

La Commission d'accès aux documents administratifs s'est réunie le 21 novembre 1994.

Après un examen approfondi de votre demande, elle a émis l'avis suivant :

En vertu de l'art. 13 de la loi du 8 décembre 1992, la Commission de la protection de la vie privée exerce le droit d'accès et de rectification indirect du particulier à l'égard des traitements automatisés et manuels de données à caractère personnel gérés par la Sûreté de l'Etat.

En principe, la loi précitée ne s'applique qu'aux fichiers et non aux dossiers. Cependant, la Sûreté de l'Etat ne disposant que d'un "fichier de référence" comportant les nom, prénom et numéro de dossier, le contrôle exercé par la Commission de protection de la vie privée sera étendu aux dossiers correspondants afin de vérifier l'exactitude des données et la pertinence de leur présence dans le fichier. (Doc. Chambre n° 413/12 - 91/92, p. 16).

Il y a lieu de noter que les dossiers individuels de la Sûreté de l'Etat contiennent essentiellement des données à caractère personnel dites "sensibles" au sens des articles 6, 7 et 8 de ladite loi.

./.

La compétence de la Commission de la protection de la vie privée à l'égard des traitements gérés par la Sûreté de l'Etat est exclusive conformément à l'article 3 § 3 al. 2 de la loi qui stipule que celle-ci est "seule compétente pour assurer l'exercice du droit d'accès et de rectification de la personne concernée conformément à l'article "13".

Les dispositions de cette législation sont plus strictes en matière de publicité des données. Il s'agit d'une législation spécifique qui déroge au principe général de la publicité instaurée par la loi du 11 avril 1994 et qui prévaut sur celui-ci. (Doc. Chambre n° 1112/13 - 92/93, p. 35).

En effet, l'art. 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relatif à la publicité de l'administration stipule que l'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif qui lui est adressée en application de la présente loi si la publication du document administratif porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi.

En conséquence, la Commission d'accès aux documents administratifs estime que le droit d'accès aux dossiers individuels détenus par la Sûreté de l'Etat doit s'exercer via la Commission de protection de la vie privée, Rue de la Régence, 61, 1000 Bruxelles (Tél. : 542.66.24).

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

R. ANDERSEN.

Commissie voor de toegang
tot bestuursdocumenten

Aan de heer A. VAN HOVE
Afgevaardigd beheerder
van FLAG
Brouwersvliet 5 bus 4

2000

ANTWERPEN

Uw brief :
23.09.1994

Ons kenmerk:
I/CTB/94/21
Verg. 24/10/94

Betreft : Uw verzoek om toegang te krijgen tot bestuursdocumenten.

Geachte heer,

Naar aanleiding van uw bovenvermeld verzoek laat ik u weten dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten tijdens de vergadering van 24 oktober 1994 volgend standpunt heeft ingenomen :

1. inzake de Belgische ruimtevaartbudgetten '92-'93 en '94 per hoofdprogramma : de Commissie heeft de administratie verzocht U deze informatie toe te sturen;
2. de Belgische ruimtevaartbudgetten voorzien voor 1995 per hoofdprogramma : de Commissie heeft de administratie verzocht U terzake inzage te verlenen voor zover de gevraagde gegevens, die zich in een voorbereidend stadium bevinden, onder de toepassing vallen van art. 4 van de wet ;
3. inzake de regionale verdeling per kalenderjaar per hoofdprogramma vanaf 1992 opgedeeld per industrie-universiteit op wetenschappelijke onderzoeksinstellingen : de commissie heeft de administratie verzocht terzake openbaarheid te verlenen voor zover deze gegevens voorhanden zijn bij de administratie.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.

2
30.03.1995

Commissie voor de toegang
tot bestuursdocumenten

Aan het Fonds voor
Beroepsziekten
t.a.v. de heer J. QUINA
Administrateur-generaal
Sterrekundelaan 1
1030 BRUSSEL

Ons kenmerk:
I/CTB/94/23
verg. 23/1/95

Betreft : Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten -
Advies.

Mijnheer de Administrateur-generaal,

In aansluiting aan mijn brief van 10 november 1994 heb ik de eer U het definitieve advies van de Commissie in deze aangelegenheid te laten weten.

Na onderzoek van de door het Fonds voor de beroepsziekten toegezonden stukken stelt de Commissie vast dat :

- de stukken geen deel uitmaken van een dossier betreffende de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar enkel verwijzingen bevatten aangaande het bestaan van een dergelijk dossier bij het parket te Dendermonde.
- de rapporten over de gedane metingen geen enkele vermelding bevatten over een produktsamenstelling of een produktiewijze zodat er geen enkel fabricatiegeheim in het geding is.
- de toegezonden bestuursdocumenten geen aanleiding kunnen geven tot enige misvatting aangaande de toedracht van de zaak.

Wat de reden tot weigering betreft, gebaseerd op artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994, namelijk "het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is", werd tijdens de parlementaire werkzaamheden van de wet onderstreept dat deze uitzondering "in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (mededeling aan de Kamers, persconferentie enzovoort) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalt. Er moet dus een beoordeling in concreto gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd" (Parl. St., Kamer, zitting 1992-1993, wetsontwerp nr. 1112/1, pp. 16 en 17).

Door die concrete beoordeling te maken, is de Commissie van mening dat het geheime karakter van de beraadslagingen van het beheerscomité en het technisch comité van het Fonds voor Beroepsziekten in dit geval ontbreekt, temeer daar de inhoud ervan ruimschoots openbaar is gemaakt door de antwoorden die door de bevoegde Minister werden gegeven op de parlementaire vragen nr. 376 van 14 november 1990 en nr. 473 van 21 juni 1991 van de Heer CUYVERS, Volksvertegenwoordiger (V. en A., Kamer, gewone zitting 1990-1991, pp. 11859 en 11860 en pp. 14621 tot 14623).

Bovendien bevatten de notulen waarvan de mededeling wordt gevraagd door de verzoeker, ook geen gegevens die prima facie zouden kunnen worden beschouwd als zijnde geheim op zich. Afgezien daarvan herinnert de Commissie eraan dat de eventuele aanwezigheid van een bepaald gegeven dat dit karakter heeft, niet belet dat die notulen worden medegedeeld, na afdekken of schrappen van de betwiste passages (artikel 6, § 4, van de wet).

Bijgevolg moeten krachtens de beginselen van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, de gevraagde bestuursdocumenten integraal worden medegedeeld.

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.

09.01.1995

Commissie voor de toegang
tot bestuursdocumenten

Aan de heer C. DECOSTER
Directeur-generaal belast met
de bevoegdheden van het
Secretariaat-generaal
Esplanadegebouw 7
Pachecolaan 19, bus 5

1000

BRUSSEL

Uw brief:
8.11.94

Uw kenmerk:
SG.806.94/
MDW/SD

Ons kenmerk:
I/CTB/94/40
verg. 19/12/94

Betreft : Openbaarheid van bestuur - Bevorderingsprocedure in
de directieraad.

Mijnheer de Directeur-generaal,

Naar aanleiding van een aantal bevorderingsprocedures heeft de directieraad van een departement de vraag gesteld in hoeverre de wet van april 1994 de administratie van een federaal departement verplicht aan een ambtenaar wiens kandidatuur voor een betrekking in niveau 1, krachtens de bepalingen van het Statuut van het rijkspersoneel en het organiek reglement van het departement ontvankelijk is of niet, inzage te verlenen in de notulen van de directieraad, na het eerste onderzoek van de kandidaturen voor de raad, na het tweede onderzoek ervan, in beide gevallen al dan niet in ontwerpvorm, maar alleszins vóór enige beslissing door de benoemende overheid ?

Deze vraagstelling is aan bod gekomen op de vergadering van 19 december 1994 van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten die volgend advies verstrekte :

Navolgende bepalingen hebben betrekking op de directieraad en de rol die deze moet spelen inzake de bevordering bij betrekkingen van niveau 1 :

- 1) de artikelen 26 tot 28 van het K.B. van 26 september 1994 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen;
- 2) de artikelen 53 en 54 van het K.B. van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel;
- 3) de artikelen 23, 26, 27bis, 37 en 67 van het K.B. van 7 augustus 1939 betreffende de beoordeling en de loopbaan van het Rijkspersoneel.

Van al deze bepalingen moet worden onthouden dat "elke individuele beslissing, door de directieraad genomen ten opzichte van een ambtenaar, bij geheime stemming gebeurt"; dat "de bevorderingen binnen een zelfde niveau (in dit geval het niveau 1) worden verleend... na gemotiveerd advies van de directieraad of de daartoe door het statuut gemachtigde overheid over elke sollicitant" en voor elke bevordering tot de betrekkingen van niveau 1, andere dan tot een graad van rang 17, de directieraad een voorstel uitwerkt dat hoogstens vijf kandidaten per vacante betrekking bevat, een voorstel dat wordt bekend gemaakt aan de ambtenaren die aan de vereiste voorwaarden voldoen om de toe te kennen betrekking te bekleden en dat het voorwerp kan uitmaken van een klacht van hunnentwege, waarbij de indieners van de klachten op hun verzoek worden gehoord.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State vóór de inwerking-treding van de voornoemde wet van 11 april 1994, "omvat het recht van de ambtenaar die zich benadeeld acht om bezwaar in te dienen en om gehoord te worden niet het recht om mededeling van de processen-verbaal betreffende de motieven van de keuzes te krijgen, opdat hij de hem betreffende evaluatie kan aanvechten (R.v.St. arrest Brechiere, nr. 20.984, van 27 februari 1981).

Verloopt het sindsdien anders?

Men zou zich op de eerste plaats kunnen afvragen of de verplichting die de directieraad wordt opgelegd om elke individuele beslissing te nemen ten aanzien van een ambtenaar niet belet dat de processen-verbaal van de raad aan de betrokkenen worden medegedeeld.

Het antwoord is, volgens het advies van de Commissie, negatief, met die precisering dat het proces-verbaal zelf het geheim van het beraad niet mag onthullen door de wijze bekend te maken waarop de leden van het comité hebben gestemd.

Het geheim van het beraad betekent daarom niet dat de beslissing niet moet worden gemotiveerd. Dat is wat de afdeling wetgeving van de Raad van State goed achtte in herinnering te brengen in zijn advies van 26 juli 1994 over wat later het voornoemde koninklijk besluit van 26 september 1994 zou worden en, meer bepaald, over artikel 26 ervan.

De regering heeft deze opmerking van het advies overgenomen (B.S. 01.10.1994, blz. 24.854 en 24.879).

Dezelfde opmerking kan worden toegepast in verband met de verplichting om het administratieve document mede te delen dat het proces-verbaal van de directieraad is.

Men zou zich ook kunnen afvragen of er geen andere motieven zijn die, in voorkomend geval, zouden kunnen worden ingeroepen om de mededeling van een dergelijk document te weigeren.

De Commissie is van mening dat men niet a priori volledig kan afstappen van de hypothese volgens welke het belang van de openbaarheid, in termen van een afweging van deze belangen, zou worden opgeofferd voor een ander belang dat in de omstandigheden van de zaak als hoger wordt geacht, bij voorbeeld het respect voor de persoonlijke levenssfeer.

Een dergelijke hypothese zal zich echter volgens haar zeer zelden voordoen. De omstandigheid dat het proces-verbaal waardeordelen over deze kandidaten bevat en de identiteit van de leden van de directieraad die ze hebben uitgesproken bekend maakt, mag niet worden beschouwd als een rechtvaardiging op zich voor de weigering het gevraagde document mede te delen en dit, des te minder omdat dit document reeds momenteel in extenso gekend is door de verzoeker in het kader van een annulatieberoep bij de Raad van State.

Wat het bezwaar betreft, volgens hetwelk de voorstellen van de directieraad voorbereidende handelingen zijn, dit kan evenmin in aanmerking worden genomen, aangezien het begrip administratief document uitvoerig wordt gedefinieerd in artikel 1, tweede lid, 2° van de wet en zich bijgevolg niet beperkt tot de beslissingen stricto sensu.

De enige daadwerkelijke beperking van het recht op toegang ligt in het feit dat, vermits het om een document van persoonlijke aard gaat, de verzoeker van een belang moet doen blijken (artikel 4, tweede lid, van de wet), maar aan deze voorwaarde voldoen uiteraard al de personen die naar de vacante betrekking hebben gesolliciteerd.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.

Commissie voor de toegang
tot bestuursdocumenten

Aan de heer L. HEYVAERT
Voorzitter van het V.S.O.A.
Prinses Elisabethlei 102

1030 BRUSSEL

Uw brief:
25.11.194
5637

Ons kenmerk:
I/CTB/94/43
verg. 19/12/94

Betreft: Toegang tot bestuursdocumenten - Ministerie van Lands-
verdediging.

Geachte heer Voorzitter,

Uw verzoek om inzage in meerdere bestuursdocumenten van het Ministerie van Landsverdediging werd op 19 december 1994 door de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten onderzocht.

De Commissie is van oordeel dat er geen gevaar voor misvatting is aangezien de aanvrager een vakbond is die als doel heeft de behartiging van het belang van de leden en die op dat stuk een grote ervaring heeft verworven. Het bestuur heeft bovendien de gelegenheid aanvullende inlichtingen te verstrekken als het van mening is dat er een gevaar van misvatting is. Anderzijds kunnen de bescheiden bezwaarlijk als onvolledig worden beschouwd daar de richtlijnen in het verleden werden toegepast en nu blijkbaar zijn afgeschaft. De aanvraag wordt dan ook in haar geheel als gegrond beschouwd. De gevraagde stukken werden met voldoende nauwkeurigheid aangeduid en kunnen alleszins door de bevoegde overheid worden geïdentificeerd.

De Minister van Landsverdediging werd aangeschreven met het verzoek U genoegdoening te geven.

Hoogachtend,

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.

16.01.1995

**Commission d'accès aux
documents administratifs.**

Monsieur F. RUTTENS
Président du Conseil régional d'expression
française de l'Ordre des Médecins Vétérinaires
Rue de la Croix-Rouge, 31 - Bte 7

5100 JAMBES

NOS REFERENCES : I/CAD/94/44
ré 19/12/194

OBJET : Commission d'accès aux documents administratifs - Affaire Dr.
MICHAUX/O.M.V.

Monsieur le Président,

Par la présente je vous prie de trouver, ci-après, pour information, l'avis rendu par la Commission qui, en sa réunion du 19 décembre 1994, a examiné le recours introduit par l'avocat Me J.-M. PICARD pour son client, le Dr. MICHAUX.

"Après en avoir délibéré en sa réunion du 19 décembre 1994, la Commission est d'avis que si le demandeur qui justifie de son intérêt a, sous réserve de l'article 6, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, le droit de consulter les documents administratifs à caractère personnel des autorités administratives fédérales parmi lesquelles figurent les autorités de l'ordre de médecins vétérinaires (doc. parl. Ch. projet n° 1112/1-92/93, p. 11), ce droit ne s'étend toutefois pas aux documents soumis à ces autorités lorsque, comme en l'espèce, elles exercent des fonctions juridictionnelles. Le principe de la séparation des fonctions exécutive et juridictionnelle s'y oppose.

Si le médecin vétérinaire faisant l'objet de poursuites disciplinaires estime que le Conseil régional de l'ordre statuant au disciplinaire méconnaît les droits de la défense en lui refusant l'accès à certaines pièces du dossier disciplinaire, il lui est loisible d'interjeter appel de la sentence qui serait, à son estime, prononcée au mépris de ses droits auprès du Conseil mixte d'appel et s'il estime que cette juridiction ne respecte pas davantage les droits de la défense, de déférer la décision dudit Conseil à la Cour de cassation.

Il n'appartient pas à la Commission d'accès aux documents administratifs d'interférer de quelque manière que ce soit dans le fonctionnement des juridictions, peu importe qu'il s'agisse de juridictions judiciaires ou de juridictions administratives".

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

R. ANDERSEN.

28.02.1995

Commissie voor toegang
tot bestuursdocumenten

Aan de heer Directeur-generaal
van de Centrale administratie
van de B.T.W., registratie en
domeinen,
R.A.C. Financiëntoren - Bus 39
Kruidtuinlaan 50

1010

BRUSSEL

Uw brief:
5.12.94

Uw kenmerk:
7e Dienst
Directie

Ons kenmerk:
I/CTB/94/50
verg. 20.2.95

Betreft : Openbaarheid van bestuur - Toepassing van de federale
of van de gemeenschapswetgeving inzake de toegang tot
bestuursdocumenten.

Mijnheer de Directeur-generaal,

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten heeft in
zitting van 20 februari 1994 uw vraagstelling ingeleid bij uw
brief van 5 december 1994 onderzocht.

1. Samengevat luidt de vraag die werd gesteld als volgt :

Welke wet is van toepassing,- de federale wet van 11 april
1994 of de gemeenschapsdecreten van resp. de Vlaamse of de
Franse Gemeenschap inzake openbaarheid van bestuur-, in
hoofde van de federale administratie van de BTW, registratie
en domeinen, al naargelang deze "Dienst" en zijn ambtenaren
optreden in naam en voor rekening van andere overheden van
de federale Staat dan wel in naam van of voor rekening van
de Gemeenschappen of Gewesten en de instellingen die ervan
afhangen ?

2. Relevante wettelijke bepalingen in de Wet van 11 april 1994.

- Art. 1,

"Deze wet is van toepassing :

a) op de federale administratieve overheden (...)

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder :

- 1° administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in art. 14 van de gecoördineerde wetten op Raad van State;
- 2° bestuursdocument : alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt; (...)"

3. Voor zover wij hebben kunnen nagaan bieden noch de memorie van toelichting, noch de parlementaire voorbereidingen, noch de adviezen van de Raad van State een concrete of duidelijke argumentatie tot oplossing van de hierboven geformuleerde rechtsvraag. Toch kunnen een aantal passages uit de parlementaire voorbereidingen en uit het advies van de Raad van State van 18 februari 1993 (St., Kamer, 1992-93, nr. 1112/1, 28 e.v.) enige aanknopingspunten bieden.

4. In eerste instantie is het basisprincipe van de wet van 11 april 1994 dat deze wet van toepassing is op de federale administratieve overheden ten aanzien van alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve beschikt.

De betekenis van het begrip "beschikken" ("disposer") betekent niet in juridische zin dat de administratieve overheid die dit document onder zich heeft daaromtrent de inhoudelijke bevoegdheid heeft om in de betrokken materie daarover te "beschikken". Beschikken dient te worden begrepen in de fysieke betekenis van het woord, nl. bezitten. Zulks blijkt o.i. uit de bepalingen van de wet maar ook uit de conceptuele benadering van de problematiek door de wetgever.

Op verschillende plaatsen in de parlementaire voorbereiding is sprake van "berusten" in de fysieke betekenis van het woord. Zo bvb. in de Memorie van Toelichting (nr. 1112/1) is sprake van "de stukken en de correspondentie die berusten bij het staatshoofd vallen geenszins onder toepassing van deze wet" (nr. 1112/1, 9-10). Een affirmatief voor wat de toepassing van de wet betreft is ten aanzien van de organismen en instellingen die als administratieve overheden zijn te beschouwen, het volgende gesteld : "Alle documenten die berusten bij dergelijke administratieve overheid zijn bestuursdocumenten, en in principe openbaar" (nr. 1112/1, 11).

Uit het voorgaande menen wij het basisprincipe te mogen afleiden dat de federale wet van 11 april 1994 van toepassing is op de bestuursdocumenten die berusten bij de federale administratieve overheden. De wet waarborgt de openbaarheid van deze documenten, volgens de in de wet voorziene procedure, tenzij een uitzonderingsgrond deze uitsluit of inperkt.

6. O.i. verdient het ook aanbeveling dat binnen een bepaalde administratie dezelfde procedureregels inzake openbaarheid van bestuur van toepassing zijn, d.w.z. binnen een federale administratieve overheid de bepalingen van de wet van 11 april 1994. Deze nood aan coherentie bij de uitvoering van art. 32 G.W. is op verschillende plaatsen in de parlementaire voorbereidingen bepleit (zie oa St., Senaat, 1993-94, nr. 999/2, 3 en 5).
7. Als basisprincipe stellen wij de volgende opstelling voor. De wet van 11 april 1994 is van toepassing op de federale administratieve overheden en met name op de bestuursdocumenten die bij hen berusten. De wet blijft ten volle van toepassing, ook als deze federale administratieve overheden optreden in opdracht van een gemeenschaps- of gewestoverheid of als aangestelde van die overheid. Betreft een aanvraag tot openbaarheid gericht tot een federale administratieve overheid, bestuursdocumenten die een materie betreffen waaromtrent de gemeenschappen of gewesten bevoegd zijn, maar die zich dus bij een federale overheid bevinden, dan blijft de wet van 11 april 1994 van toepassing, al zal in deze de federale administratieve overheid ook de materieelrechtelijke bepalingen van de gemeenschapswetgeving terzake moeten toepassing, bvb. voor wat de uitzonderingsgronden betreft die zich niet situeren op het federaal bevoegdheidsniveau.

De bovenstaande redenering vindt steun in een antwoord van de Minister, bij de artikelsgewijze bespreking in de Senaatscommissie. Daarbij is erkend dat een gewestelijke administratieve overheid volgens zijn openbaarheidswetgeving de openbaarheidsverplichtingen dient na te komen, maar in zoverre het documenten betreft die zich situeren op het bevoegdheidsniveau van de federale overheid, deze gewestelijke administratie de federale uitzonderingsgronden inzake openbaarheid dient toe te passen. Tegelijk is erkend dat ook het omgekeerde geldt, waarmee inderdaad logischerwijze de consequentie van een dergelijke toepassing van de openbaarheidswetgeving wordt geaffirmeerd.

De betreffende passage luidt als volgt :

"De Minister verklaart dat de wet bijvoorbeeld ook zou gelden voor de gewesten als een kerncentrale wordt gebouwd. De veiligheid van kerncentrales is een federale bevoegdheid, maar het afleveren van de bouwvergunning is dan weer een gewestelijke bevoegdheid. Krachtens de betrokken bepaling mag het gewest het dossier van de bouwvergunning en meer bepaald de gegevens betreffende de beveiliging van de centrale, niet openbaar maken als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking (art. 6, par. 1, 1°).

De uitzonderingsgronden van de federale wet gelden dus wanneer een andere overheid zoals een gemeenschap of gewest, van de federale overheid of op om het even welke wijze mededeling krijgt van gegevens over een federale overheid. Als deze gegevens met toepassing van art. 6 niet openbaar mogen worden gemaakt wanneer zij bij de federale overheid berusten, dan mogen zij evenmin worden openbaar gemaakt door de andere overheid die er kennis van heeft.

Hetzelfde geldt trouwens ook in omgekeerde richting. De federale overheid zal ook de uitzonderingsgronden van de gemeenschappen en gewesten moeten toepassen wanneer het gaat om de openbaarheid inzake aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren". (nr. 999/2, 7).

8. Aanvulling bij de voorliggende problematiek.

De aandacht kan er worden op gevestigd dat volgende twee situaties een bijzonder karakter hebben t.o.v. de voorgestelde principes.

8.1. Ten eerste : de openbaarheid van archieven (art. 10).

Art. 10. bepaalt dat de wet van 11 april 1994 van toepassing is op de bestuursdocumenten die door een federale administratieve overheid zijn neergelegd.

Basisprincipe is hier dat over de vraag tot openbaarmaking van in een archief neergelegde stukken of documenten moet worden beslist door de overheid die de documenten in het archief heeft neergelegd. De vraag zal derhalve aan die overheid moeten worden voorgelegd (Adv. R.v.St., nr. 1112/1, 41). De beheerder van het archief verleent zijn medewerking aan de toepassing van de wet.

Dit betekent anderzijds dat stukken in een federaal archief die werden neergelegd door een niet-federale administratieve overheid, bvb. door een gemeenschaps-overheid, niet onder toepassing vallen van de wet van 11 april 1994, maar wel bvb. onder de betreffende decreetgeving.

Artikel 10 houdt op die manier een uitzondering in op het bovenvertolkte basisprincipe dat normaal gezien de federale wet van 11 april 1994 van toepassing is ten aanzien van de bestuursdocumenten die zich bij de federale administratieve overheden bevinden, ongeacht de herkomst of de bevoegdheidsmaterie van deze documenten.

Maar de wet bepaalt hier dan ook dat het in deze specifieke situatie niet de federale archiefdienst als overheidsinstelling is die bevoegd is inzake het verlenen van openbaarheid van bestuur (alhoewel de bestuursdocumenten in de fysieke betekenis van het woord zich hier bevinden), maar wel de bevoegde overheid die de bestuursdocumenten heeft gedeponereerd.

Deze uitzondering bevestigt o.i. op de onmiskenbare wijze de regel zoals hierboven vertolkt sub. par. 3-6.

- 8.2. Een tweede specifieke regeling is verbonden met het federale personeel van de provincies en gemeenten.

Daar waar enerzijds is beklemtoond dat de provincies en gemeenten niet als federale administratieve overheden zijn aan te merken (nr. 1112/1, 8-11. Zie ook Adv. R.v.St., nr. 1112/1, 30), is anderzijds erkend dat het personeel dat van de federale overheid afhangt, wel onder toepassing ressorteert van de wet van 11 april 1994.

Dit vormt dus op zijn beurt een uitzondering op het principe dat voor de toepasselijkheid van de federale wet van 11 april 1994 beslissend is het criterium of de betreffende instelling een federale overheid is. Dit betekent ook dat de openbaarheid van administratieve overheden op gemeenschaps-, provinciaal of gemeentelijk niveau onderworpen is aan de resp. wetgeving die voor deze niveaus van toepassing is. Zowel in de Memorie van Toelichting als in het Advies van de Raad van State bij de voorbereiding tot de wet van 11 april is geëxpliciteerd dat deze algemene regel niet van toepassing is ten aanzien van de federale ambtenaren bij de besturen van provincies en gemeenten. Deze federale ambtenaren vallen onder toepassing van de wet van 11 april 1994, terwijl hun collega's ambtenaren bij de gemeenten en provincies onder toepassing (zullen) vallen van de wetgeving en reglementen die van toepassing is (zal worden) op de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

9. Gelet op het voorgaande kan volgend advies worden geformuleerd:

- Op de federale ambtenaren van de Dienst Administratie en BTW van het Ministerie van Financiën is de wet van 11 april 1994 van toepassing, ongeacht of men optreedt lastens de federale overheid dan wel als aangestelde of voor rekening van de Gewesten of de Gemeenschappen.

- Inzoverre bij de Dienst Administratie en BTW bestuursdocumenten berusten die materies betreffen die behoren tot een gemeenschaps- of gewestbevoegdheid, dan zal bij de toepassing van de wet van 11 april 1994 tevens dienen te worden nagegaan of deze documenten niet ressorteren onder een restrictie of uitzondering voorzien in de decreetgeving van de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. Anders geformuleerd : qua procedure wordt de wet van 11 april 1994 toegepast, inhoudelijk dienen de federale uitzonderingsgronden te worden geëvalueerd, aangevuld desgevallend met de uitzonderingsgronden die op gemeenschaps- of gewestniveau terzake van toepassing zijn.
- Om openbaarheid van bestuursdocumenten kan ook worden verzocht bij de administratieve overheden binnen de gemeenschappen en gewesten, inzoverre de betreffende bestuursdocumenten berusten bij deze administraties. Deze administratieve overheden zullen met toepassing van hun decreetgeving de vraag om openbaarheid behandelen, procedureel en qua uitzonderingsgronden zoals voorzien in hun resp. decreet. Betreffen deze bestuursdocumenten aspecten van een federale materie, dan zullen ook de uitzonderingsgronden zoals voorzien in de federale wet van 11 april 1994, moeten toegepast worden door deze administratieve overheid.

Met de meeste hoogachting,

De Voorzitter,

R. ANDERSEN.