

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.823/2
DU 9 MAI 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Intérieur, le 13 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Examen du projet

Préambule

1. La loi du 12 novembre 1997 concernant la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, spécialement son article 9, ne procure pas un fondement légal à l'arrêté en projet.

Cette loi ne sera pas visée au préambule dont l'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

.../...

2. L'accord du Ministre de la Fonction publique n'est pas requis en vertu de l'article 7 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Afin d'éviter toute confusion sur le caractère obligatoire de cet accord, il ne doit pas être visé au préambule de l'arrêté en projet dont l'alinéa 3 doit être omis.

Dispositif

Article 1^{er}

Le terme "loi" n'est pas utilisé dans le dispositif du texte en projet. Il n'a pas à être défini.

Le 1/ doit être omis.

Article 3

1. Tel que le texte en projet est rédigé, il implique que la condition mise à la désignation des sept membres de la Commission par l'article 3, § 1^{er}, première phrase, en projet, à savoir leur "compétence en matière de la publicité de l'administration", ne s'applique pas pour les suppléants, ce qui manque de cohérence et ne peut se justifier au regard du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution. Le texte en projet doit être revu en conséquence.

2. L'article 3, § 1^{er}, premier tiret, du projet, prévoit que la Commission est notamment composée de :

"- un membre effectif et un membre suppléant désignés sur proposition du premier président du Conseil d'État, parmi les membres du Conseil d'État. Ce membre exerce la présidence ainsi que la Présidence de la Commission fédérale de recours pour l'accès à l'information en matière d'environnement".

.../...

La seconde phrase de ce tiret trouve son fondement non pas dans l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 concernant la publicité de l'administration, mais dans l'article 33 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, article déjà exécuté par l'arrêté royal du 20 décembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales.

Outre que cette seconde phrase est étrangère à la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs, que l'arrêté en projet entend régler, il se superpose à l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales.

La cohérence entre l'arrêté précité du 20 décembre 2006 et l'arrêté en projet doit être garantie.

Article 4

L'alinéa 2 de la disposition à l'examen prévoit qu'à la demande du Président de la Commission et après audition du membre effectif ou membre suppléant de la Commission, le Roi peut mettre fin au mandat dudit membre effectif ou suppléant dans les cas suivants :

- 1/ si l'intéressé ne convient pas pour assurer les fonctions de la Commission;
- 2/ si l'intéressé ne respecte pas le caractère confidentiel des délibérations ou la confidentialité des documents diffusés.

Cette disposition appelle l'observation suivante.

Le cas visé au 1/ mentionné ci-avant revêt un caractère particulièrement imprécis et laisse au Roi un très large pouvoir d'appréciation. Certes, ce pouvoir est limité par la circonstance que son exercice est subordonné à la demande du Président de la Commission, mais il n'en demeure pas moins que le motif pour lequel il peut être mis fin aux fonctions du membre concerné demeure très imprécis.

.../...

Cette imprécision, nuisible à la sécurité juridique et au respect du principe d'égalité, apparaît par ailleurs paradoxale dès lors qu'elle contraste singulièrement avec la précision du motif visé au 2/ de la même disposition.

Si l'intention consiste à envisager, au 1/, l'hypothèse d'une faute à caractère disciplinaire, la rédaction devrait être revue en ce sens. En ce cas, le 1/ engloberait l'hypothèse particulière prévue au 2/, qui n'aurait dès lors plus d'objet autonome. On se demande d'ailleurs pourquoi, dans l'actuelle rédaction de l'alinéa 2, seule cette hypothèse particulière de prévention disciplinaire est envisagée.

L'alinéa 2 sera revu à la lumière de la présente observation.

Article 14

L'article 14 du projet prévoit que le président peut déléguer son pouvoir de signer la correspondance, les recommandations et les avis émanant de la Commission "dans certains cas".

Le texte en projet devrait être complété afin de préciser quels sont ces cas, ou quelles sont les circonstances dans lesquelles la délégation est autorisée.

Article 20

Il résulte de l'article 20 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.823/2
VAN 9 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 april 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten", heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Onderzoek van het ontwerp

Aanhef

1. De wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, inzonderheid artikel 9 ervan, levert geen rechtsgrond op voor het ontworpen besluit.

De verwijzing naar die wet in de aanhef moet vervallen. Het eerste lid van de aanhef moet dienovereenkomstig worden herzien.

.../...

2. De akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken is krachtens artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole niet vereist.

Teneinde elke verwarring omtrent de verplichte aard van de akkoordbevinding weg te nemen, moet daarnaar niet worden verwezen in de aanhef, waarin het derde lid moet vervallen.

Dispositief

Artikel 1

De term "wet" wordt niet gebruikt in het dispositief van de ontworpen tekst. Hij moet niet gedefinieerd worden.

Onderdeel 1/ moet vervallen.

Artikel 3

1. Zoals de ontworpen regeling geredigeerd is, betekent ze dat de voorwaarde die in het ontworpen artikel 3, § 1, eerste zin verbonden wordt aan de aanwijzing van de zeven leden van de Commissie, namelijk hun "competenties op het gebied van openbaarheid van bestuur", niet geldt voor de plaatsvervangers, wat weinig samenhangend is en niet te rechtvaardigen valt ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel vastgelegd in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De ontworpen tekst moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. Artikel 3, § 1, eerste streepje, van het ontwerp bepaalt dat de Commissie onder meer bestaat uit :

"- een effectief lid en een plaatsvervangend lid op voordracht van de eerste voorzitter van de Raad van State, aangewezen uit de leden van de Raad van State. Dit lid oefent het voorzitterschap uit evenals het voorzitterschap van de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie".

De tweede zin van dit streepje steunt niet op artikel 8 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, maar op artikel 33 van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, een artikel dat reeds ten uitvoer is gelegd bij het koninklijk besluit van 20 december 2006 betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

Naast het feit dat deze tweede zin niets uitstaande heeft met de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, tot regeling waarvan het ontworpen besluit strekt, overlapt hij artikel 3, § 1, van het koninklijk besluit van 20 december 2006 betreffende de samenstelling en de werkwijze van de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie.

De samenhang tussen het voornoemde besluit van 20 december 2006 en het ontworpen besluit moet gewaarborgd worden.

Artikel 4

Het tweede lid van de voorliggende bepaling schrijft voor dat de Koning op verzoek van de voorzitter van de Commissie en nadat het effectieve lid of plaatsvervangende lid van de Commissie gehoord is een einde kan maken aan het mandaat van laatstgenoemd effectief lid of plaatsvervangend lid in de volgende gevallen :

- 1 / als de betrokkene tekort komt in de uitvoering van de opdrachten van de Commissie;
- 2/ als de betrokkene het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen niet respecteert of vertrouwelijke documenten verspreidt.

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende opmerking.

Het geval genoemd in het bovenstaande onderdeel 1/ is bijzonder vaag en laat de Koning een zeer ruime beoordelingsbevoegdheid. Die bevoegdheid is weliswaar beperkt doordat ze alleen kan worden uitgeoefend op verzoek van de Voorzitter van de Commissie, maar dat neemt niet weg dat de reden waarom een einde gemaakt kan worden aan het ambt van het betrokken personeelslid zeer vaag blijft.

Die vaagheid, die de rechtszekerheid en de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel ondermijnt, lijkt bovendien paradoxaal, doordat ze in het bijzonder in contrast staat met de duidelijk omschreven reden genoemd in onderdeel 2/ van dezelfde bepaling.

Indien het de bedoeling is in 1/ het geval te noemen van een tuchtrechtelijke fout, moet de redactie in die zin worden herzien. In dat geval zou onderdeel 1/ ook het bijzondere geval van onderdeel 2/ omvatten, dat dan geen eigen onderwerp meer zou hebben. De vraag rijst trouwens waarom, in de huidige versie van het tweede lid, alleen dat bijzondere geval van tuchtrechtelijke tenlastelegging wordt genoemd.

Het tweede lid moet worden herzien in het licht van deze opmerking.

Artikel 14

Artikel 14 van het ontwerp bepaalt dat de voorzitter "in bepaalde gevallen" zijn bevoegdheid kan overdragen om briefwisseling (lees : brieven), aanbevelingen en adviezen die uitgaan van de Commissie te ondertekenen.

De ontworpen bepaling moet worden aangevuld, zodat gepreciseerd wordt wat die gevallen zijn, of in welke omstandigheden de bevoegdheidsoverdracht is toegestaan.

Artikel 20

Uit artikel 20 blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS