



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.165/2/V
du 30 août 2023

sur

un projet d'arrêté conjoint du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale, du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune et du
Collège de la Commission
communautaire française 'régulant
la composition et le
fonctionnement de la Commission
d'accès aux documents
administratifs et définissant les
règles de procédure de ladite
Commission, complémentaires
aux règles définies dans les décret
et ordonnance conjoints du
16 mai 2019 relatifs à la publicité
de l'administration dans les
institutions bruxelloises'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.165/2/V
van 30 augustus 2023

over

een ontwerp van gezamenlijk
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering, het
Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en het
College van de Franse
Gemeenschapscommissie 'tot
regeling van de samenstelling en
de werkwijze van de Commissie
voor Toegang tot
Bestuursdocumenten en tot
bepaling van de procedureregels
van voornoemde commissie, ter
aanvulling van de regels bepaald
in het gezamenlijk decreet en
ordonnantie van 16 mei 2019
betreffende de openbaarheid van
bestuur bij de Brusselse
instellingen'

Le 17 juillet 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge des Prestations familiales, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 31 août 2023, sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'régulant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite Commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 30 août 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 août 2023.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Op 17 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor de Gezinsbijslagen, Begroting, Openbaar Ambt en Externe betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 31 augustus 2023 een advies te verstrekken over een ontwerp van gezamenlijk besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie 'tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten en tot bepaling van de procedureregels van voornoemde commissie, ter aanvulling van de regels bepaald in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 30 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 augustus 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Eu égard au fait que, pour les motifs évoqués dans l'observation particulière formulée sous l'article 11, la Commission d'accès aux documents administratifs ne peut être financée uniquement par la Région de Bruxelles-Capitale, l'arrêté en projet aura nécessairement des incidences sur le budget de la Commission communautaire commune.

Par conséquent, conformément à l'article 30 et à l'article 9, 1^o, de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', il convient de demander l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord des membres du Collège réuni chargés des Finances et du Budget sur l'arrêté en projet, préalablement à son adoption.

Il sera veillé à l'accomplissement des formalités requises et le préambule sera complété afin de faire mention de celles-ci.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet à l'examen est un projet d'arrêté d'exécution conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française qui entend procurer exécution partielle aux décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

Conformément à l'article 92bis/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et aux articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises', les différents pouvoirs exécutifs concernés ne pourront adopter chacun de ces arrêtés conjoints qu'après s'être mis d'accord sur leur contenu.

Dans ce contexte, il échet de relever qu'à ce jour, la section de législation n'a pas encore été saisie, par le Collège de la Commission communautaire française, d'une demande d'avis portant sur un projet d'arrêté d'exécution conjoint ayant le même objet que le projet à l'examen.

Par ailleurs, il conviendra que les arrêtés conjoints émanant de ces trois entités fédérées entrent tous en vigueur à la même date. À cet effet, il se recommande d'insérer une disposition nouvelle dans l'arrêté en projet, avant l'article 15 – qui deviendra l'article 17 –, disposition qui déterminera une date précise d'entrée en vigueur, qui sera la même dans chaque arrêté d'exécution conjoint.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Conformément à l'article 92*bis*/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 et aux articles 42 et 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il y a lieu de remplacer les mots « arrêté conjoint » par les mots « arrêté d'exécution conjoint ».

PRÉAMBULE

À l'alinéa 4, il convient de viser l'article 3, 2°, et non l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune'.

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Il convient d'insérer un article 1^{er} nouveau rédigé comme suit :

« Le présent arrêté d'exécution conjoint règle une matière visée aux articles 39, 135 et 135*bis* de la Constitution, ainsi qu'aux articles 127 et 128 de la Constitution en vertu de l'article 138 de la Constitution » ¹.

¹ Comparer avec l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française « modifiant les articles 25, 27, et 28 des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises », qui fait l'objet de la demande d'avis enrôlée sous le numéro 74.164/2. Voir également l'avis 65.516/2 donné le 27 mars 2019 sur un avant-projet devenu les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Bxl-Cap., 2018-2019, n° A-862/1, pp. 43 à 57).

Article 3 (devenant l'article 4)

Les avis donnés par la Commission, tels que prévus à l'article 25, § 2, des décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019, ne sont pas qualifiés comme étant des avis « interprétatifs ». Par ailleurs, cette disposition législative permet aussi à la Commission de faire des « propositions ».

Par conséquent, à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'omettre le mot « interprétatifs » et d'ajouter, *in fine*, les mots « ainsi que toutes les propositions ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 5, alinéa 1^{er}.

Article 11

L'article 11 prévoit que

« [l]a Commission dispose, pour l'exercice de ses compétences, d'une allocation budgétaire propre inscrite au budget général des dépenses de Région de Bruxelles-Capitale et englobant notamment les frais de fonctionnement de la Commission, les frais de son secrétariat, les frais d'envoi et les frais de recours ».

Les frais de fonctionnement de la Commission, de son secrétariat, ainsi que les frais d'envoi et les frais de recours sont ainsi mis à charge de la seule Région de Bruxelles-Capitale.

Outre qu'une telle disposition ne trouve aucun fondement juridique dans les décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019, elle ne peut être admise au regard des principes qui règlent la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir au sein de la Belgique fédérale.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que le fédéralisme financier implique que les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral et les entités fédérées, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leurs politiques publiques ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale ².

² Voir notamment l'avis 29.645/2 donné par la section de législation le 17 novembre 1999 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 décembre 1999 'portant diverses mesures concernant les fonds budgétaires, l'enseignement, l'enfance et les fonds structurels' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 1999-2000, n° 32/1), ainsi que l'avis 41.654/2 donné le 16 novembre 2006 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 15 décembre 2006 'portant diverses mesures concernant les internats, les centres psycho-médico-sociaux, les bâtiments scolaires, le financement des universités et des hautes écoles, les subsides sociaux des hautes écoles et des écoles supérieures des arts, les fonds budgétaires, la garantie octroyée par la Communauté française aux produits financiers de la RTBF et le Fonds Écureuil de la Communauté française' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2006-2007, n° 316/1, pp. 29 à 39).

Par conséquent, une institution conjointe créée par différents niveaux de pouvoir, ayant vocation à participer à l'exercice conjoint des compétences propres de chacune de ces entités, doit être financée par l'ensemble de ces entités, et non par une seule d'entre elles, de manière proportionnée aux compétences qui sont mises en œuvre.

Il s'ensuit que l'article 11 n'est pas admissible et sera omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Gelet op het feit dat de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, omwille van de redenen die in de bijzondere opmerking bij artikel 11 uiteengezet worden, niet enkel door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gefinancierd kan worden, zal het ontworpen besluit uiteraard een weerslag hebben op de begroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Bijgevolg dient het ontworpen besluit vóór het vaststellen ervan, overeenkomstig artikel 30 en artikel 9, 1°, van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’, voor advies aan de inspecteur van Financiën voorgelegd te worden en voor akkoord aan de leden van het Verenigd College die bevoegd zijn voor Financiën en Begroting.

Er moet op toegezien worden dat aan de voorgeschreven vormvereisten voldaan wordt en ze moeten aanvullend vermeld worden in de aanhef.

ALGEMENE OPMERKING

Het voorliggende ontwerp is een ontwerp van gezamenlijk uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie dat ertoe strekt gedeeltelijk uitvoering te geven aan het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’.

Overeenkomstig artikel 92bis/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en de artikelen 42 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’ kunnen de verschillende betrokken uitvoerende machten elk van die gezamenlijke besluiten pas aannemen nadat ze overeenstemming hebben bereikt over de inhoud ervan.

In die context dient te worden opgemerkt dat de afdeling Wetgeving momenteel nog niet door het College van de Franse Gemeenschapscommissie om advies is verzocht over een ontwerp van gezamenlijk uitvoeringsbesluit met dezelfde strekking als het voorliggende ontwerp.

Bovendien dienen gezamenlijke besluiten die van die drie deelstaten uitgaan, allemaal op dezelfde datum in werking te treden. Het verdient aanbeveling om daartoe in het ontworpen besluit vóór artikel 15 – dat artikel 17 zal worden – een nieuwe bepaling in te voegen waarin een precieze datum van inwerkingtreding wordt vastgesteld, die in elk gezamenlijk uitvoeringsbesluit identiek moet zijn

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Overeenkomstig artikel 92bis/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de artikelen 42 en 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 dienen de woorden “gezamenlijk besluit” te worden vervangen door de woorden “gezamenlijk uitvoeringsbesluit”.

AANHEF

In het vierde lid dient niet naar artikel 3, 1°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ verwezen te worden, maar wel naar artikel 3, 2°, ervan.

DISPOSITIEF

Nieuw artikel 1

Er dient een nieuw artikel 1 te worden ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Dit gezamenlijk uitvoeringsbesluit regelt een aangelegenheid bedoeld in de artikelen 39, 135 en 135bis van de Grondwet, alsook, krachtens artikel 138 van de Grondwet, in de artikelen 127 en 128 van de Grondwet.”¹

¹ Vergelijk met artikel 1 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie “tot wijziging van artikelen 25, 27 en 28 van het gezamenlijke decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen”, dat het voorwerp uitmaakt van de adviesaanvraag met rolnummer 74.164/2. Zie eveneens advies 65.516/2 van 27 maart 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’ (*Parl.St. Bru.Parl.* 2018-19, nr. A-862/1, 43 tot 57).

Artikel 3 (dat artikel 4 wordt)

De adviezen van de Commissie zoals voorzien in artikel 25, § 2, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019, worden niet beschouwd als “interpretatief”. Op grond van die wettelijke bepaling kan de Commissie bovendien ook “voorstellen” doen.

Bijgevolg dient in artikel 3, § 1, eerste lid, het woord “interpretatieve” te worden weggelaten en dienen, *in fine*, de woorden “alsook alle voorstellen” te worden toegevoegd.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 5, eerste lid.

Artikel 11

Artikel 11 bepaalt het volgende:

“Voor de uitoefening van haar bevoegdheden beschikt de commissie over een eigen basisallocatie op de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in het bijzonder voor haar werkings- en secretariaatskosten alsook de verzendings- en beroepskosten.”

De werkings- en secretariaatskosten van de Commissie, alsook de verzendings- en beroepskosten worden zo uitsluitend ten laste gebracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Naast het feit dat een dergelijke bepaling geen rechtsgrond vindt in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019, is ze niet toelaatbaar ten aanzien van de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus binnen het federale België.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het financiële federalisme impliceert dat de bevoegdheden van de federale Staat en van de deelstaten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, afhankelijk zijn van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet.²

² Zie onder meer advies 29.645/2 van de afdeling Wetgeving van 17 november 1999 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 23 december 1999 ‘houdende verschillende maatregelen betreffende de begrotingsfondsen, onderwijs, kindwelzijn en structuurfondsen’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 1999-2000, nr. 32/1) alsook advies 41.654/2 van 16 november 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van 15 december 2006 ‘houdende diverse maatregelen betreffende de internaten, de psycho-medisch-sociale centra, de schoolgebouwen, de financiering van de universiteiten en van de hogescholen, de sociale subsidies van de hogescholen en van de hogere kunstschole, de begrotingsfondsen, de waarborg verleend door de Franse Gemeenschap voor de financiële producten van de RTBF en het “Fonds Ecureuil” van de Franse Gemeenschap’ (*Parl.St.* Fr.Parl. 2006-07, nr. 316/1, 29 tot 39).

Bijgevolg moet een gezamenlijke instelling, opgericht door verschillende bevoegdheidsniveaus met als doel de gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheden van elk van die deelstaten, worden gefinancierd door al die deelstaten samen en niet door slechts een ervan, en wel in verhouding tot de bevoegdheden die ten uitvoer worden gelegd.

Daaruit volgt dat artikel 11 niet toelaatbaar is en moet worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Martine BAGUET