



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 75.603/2
du 18 mars 2024

advies 75.603/2
van 18 maart 2024

sur

over

un amendement au projet de
loi 'modifiant la loi du
11 avril 1994 relative à la
publicité de l'administration et
abrogeant la loi du
12 novembre 1997 relative à la
publicité de l'administration
dans les provinces et les
communes'

een amendement op het
wetsontwerp 'tot wijziging van
de wet van 11 april 1994
betreffende de openbaarheid
van bestuur en tot opheffing
van de wet van
12 november 1997 betreffende
de openbaarheid van bestuur
in de provincies en
gemeenten'

Le 9 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Présidente de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un amendement au projet de loi 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes', déposé par M. BOUKILI (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3217/016).

L'amendement a été examiné par la deuxième chambre le 18 mars 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 mars 2024.

*

Op 9 februari 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een amendement op het wetsontwerp 'tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten', ingediend door de heer BOUKILI (*Parl.St.*, Kamer, 2023-2024, nr. 55-3217/016).

Het amendement is door de tweede kamer onderzocht op 18 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Christine HOREVOETS en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Julien GAUL, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 maart 2024.

*

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 de l'amendement[‡], 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, l'amendement appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT

1. L'amendement à l'examen vise à insérer un *littera g*) à l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' dans sa version qui résulte du texte adopté en deuxième lecture par la Commission de l'Intérieur¹ afin de soumettre les « institutions investies d'une mission de service public » à cette loi.

2. L'amendement ne vise pas expressément le Gouvernement fédéral mais uniquement « un ou plusieurs services publics fédéraux ».

Compte tenu de l'intention poursuivie par l'auteur de l'amendement, il convient sans doute d'ajouter le « Gouvernement fédéral » dans les points ii) et iii) du *littera g*) proposé.

3. L'amendement ne vise pas l'ensemble des instances administratives énumérées à l'article 1^{er}, alinéa 2, 1^o.

Il en résulte, par exemple, que les « institutions investies d'une mission de service public » financées par des instances administratives qui ne seraient pas visées au point i) proposé de l'amendement ne relèveraient pas du champ d'application de ce dernier.

La section de législation n'aperçoit pas, au regard de l'intention de l'auteur de l'amendement, ce qui justifierait cette exclusion.

L'amendement sera revu en conséquence.

[‡] S'agissant d'un amendement à un projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Projet de loi 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3217/010).

4. Il sera précisé que les autorités locales ne sont concernées par la disposition proposée que lorsqu'elles exercent des compétences fédérales ².

5. Au point ii), il n'y a pas lieu de rappeler que les « institutions » concernées sont celles « investies d'une mission de service public » dès lors que ceci découle déjà de la phrase introductive de la disposition proposée.

La rédaction du point ii) sera revue en conséquence.

6. Dès lors que les associations sans but lucratif sont administrées par un « organe d'administration » ³, il serait préférable d'utiliser, au point ii), cette notion à la place de celle de « conseil d'administration » qui est plus restrictive.

En outre, eu égard à l'objectif qu'il poursuit, l'auteur de l'amendement vérifiera s'il ne conviendrait pas d'étendre le champ d'application du point ii) à l'organe de direction et de surveillance des personnes morales concernées ⁴.

7. L'amendement sera revu à la lumière de ce qui précède.

*

² Voir, par comparaison, l'article 1^{er}, alinéa 2, 1°, b), de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' dans sa version qui résulte du texte adopté en deuxième lecture par la Commission de l'Intérieur. La section de législation rappelle néanmoins la difficulté substantielle soulevée dans son avis 74.617/2 donné le 6 novembre 2023 sur les amendements n^{os} 14 et 15 à 17 au projet de loi 'modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et abrogeant la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes' (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3217/13, pp. 8-9, observation formulée sous l'amendement n° 16) à propos de la version adoptée en deuxième lecture de cet article.

³ Voir l'article 9:5 du Code des sociétés et des associations.

⁴ Voir, par comparaison, l'article 2, 1°, c), de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics'.

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 amendement,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het amendement aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET AMENDEMENT

1. Het voorliggende amendement wil een *littera g*) invoegen in artikel 1, tweede lid, 1°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, meer bepaald in de versie die voortvloeit uit de tekst die in tweede lezing is aangenomen door de Commissie voor Binnenlandse Zaken,¹ met als bedoeling dat de “instellingen belast met een opdracht van openbare dienstverlening” onder de toepassing van die wet vallen.

2. Het amendement verwijst niet uitdrukkelijk naar de federale regering, maar enkel naar “een of meer federale overheidsdiensten”.

Gelet op de bedoeling van de indiener van het amendement, dient wellicht ook de “federale regering” te worden vermeld in de punten ii) en iii) van de voorgestelde *littera g*).

3. Het amendement slaat niet op alle administratieve instanties die in artikel 1, tweede lid, 1°, worden opgesomd.

Daaruit volgt bijvoorbeeld dat de “instellingen belast met een opdracht van openbare dienstverlening” die worden gefinancierd door administratieve instanties die niet in het voorgestelde punt i) van het amendement zouden zijn bedoeld, niet in het toepassingsgebied van dat amendement zouden vallen.

De afdeling Wetgeving begrijpt niet hoe die uitsluiting te rechtvaardigen valt gelet op de bedoeling van de indiener van het amendement.

Het amendement moet dienovereenkomstig worden herzien.

[‡] Aangezien het om een amendement op een ontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Wetsontwerp ‘tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3217/010).

4. Er dient nader te worden bepaald dat de voorgestelde bepaling slechts betrekking heeft op lokale overheden wanneer zij federale bevoegdheden uitoefenen.²

5. In punt ii) hoort niet nogmaals te worden gesteld dat de betreffende “instellingen” de instellingen zijn die “belast zijn met een opdracht van openbare dienstverlening”, aangezien dat al uit de inleidende zin van de voorgestelde bepaling blijkt.

Punt ii) moet dienovereenkomstig worden geherformuleerd.

6. Daar verenigingen zonder winstoogmerk worden bestuurd door een “bestuursorgaan”,³ kan men in punt ii) beter dat laatste begrip gebruiken in plaats van het begrip “raad van bestuur”, dat restrictiever is.

Voorts moet de indiener van het amendement nagaan of, gelet op het nagestreefde doel, het toepassingsgebied van punt ii) niet moet worden uitgebreid tot het leidinggevende of toezichthoudende orgaan van de betreffende rechtspersonen.⁴

7. Het amendement moet in het licht van het voorgaande worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

² Vergelijk met artikel 1, tweede lid, 1°, b), van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, in de versie die voortvloeit uit de tekst die de Commissie voor Binnenlandse Zaken in tweede lezing heeft aangenomen. De afdeling Wetgeving herinnert niettemin aan het wezenlijke probleem waarop ze, in verband met de versie van dat artikel die in tweede lezing is aangenomen, al heeft gewezen in advies 74.617/2, op 6 november 2023 gegeven over de amendementen nr. 14 en nrs. 15 tot 17 op het ontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en tot opheffing van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3217/13, 8-9, opmerking onder amendement nr. 16).

³ Zie artikel 9:5 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen.

⁴ Vergelijk met artikel 2, 1°, c), van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’.