CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

12 MARS 1990

PROPOSITION D'ORDONNANCE

instaurant la libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale

(Déposée par Mme Nagy et cs.)

DEVELOPPEMENTS

Mesdames, Messieurs,

Les études commanditées par les nouvelles institutions régionales à des experts extérieurs dans le but d'orienter leurs choix politiques sont appelées à se multiplier en proportion de l'élargissement des compétences dévolues aux Régions.

La volonté d'assurer la diffusion la plus large possible de ces études répond à une double préoccupation.

Il s'agit d'abord de valoriser au maximum le contenu de ces études en permettant à tous ceux qui sont intéressés d'en faire usage. La presse, les centres de recherche scientifique, les administrations chargées de la gestion quotidienne des dossiers, les groupes de pression, les entreprises et les particuliers pourraient y trouver une source d'informations précieuse pour appuyer et orienter plus adéquatement leur action. La justesse d'une décision – notamment en matière d'investissements ou d'action politique – dépend en effet d'une multitude de facteurs dont la prise en compte ne peut se faire que si l'on dispose de toutes les informations nécessaires à l'étayer.

A-32/1 – 89/90

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1989-1990

12 MAART 1990

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

tot invoering van de vrije raadpleging van de studies waartoe opdracht werd gegeven door de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

(Ingediend door Mevrouw Nagy c.s.)

TOELICHTING

Dames en Heren,

De studies waartoe opdracht werd gegeven door de nieuwe gewestelijke instellingen aan deskundigen van buiten uit met het doel een bepaalde richting te geven aan hun politieke keuzen, zullen uitgebreid moeten worden in verhouding tot de uitbreiding van de bevoegdheden die aan de Gewesten worden toegekend.

De wil deze studies zo veel mogelijk te verspreiden, beantwoordt aan een dubbele bezorgdheid.

Eerst en vooral moet de inhoud van deze studies maximaal worden gevaloriseerd door al degenen die er belangstelling voor hebben toe te laten er gebruik van te maken. De pers, de centra voor wetenschappelijk onderzoek, de administraties belast met de dagelijkse leiding van deze dossiers, de drukkingsgroepen, de ondernemingen en de privé personen zouden er een waardevolle informatiebron in kunnen vinden om hun aktie te steunen en beter te oriënteren. De juistheid van een beslissing – ondermeer inzake investeringen of politieke aktie – hangt in feite af van vele elementen waar slechts rekening mee kan gehouden worden indien men over de nodige informatie beschikt om ze te staven.

La publicité des études peut aussi améliorer le contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir. En effet, elle permet à tout un chacun d'être tenu au courant des prémices des décisions politiques qui sont prises et de vérifier la concordance entre les objectifs déclarés et les instruments mis en place. La critique constructive des méthodes employées ou de l'inertie des instances dirigeantes est d'autant plus aisée qu'elle peut se fonder sur une connaissance détaillée des dossiers.

Elle tend aussi à briser la tentation du monopole de l'information qui caractérise tout pouvoir qui n'est pas soumis à un contrôle démocratique rigoureux. Jaloux de ses prérogatives, il ne livre que parcimonieusement les données qui fondent ses décisions, soit pour en cacher l'arbitraire, soit pour éviter d'avoir les mains liées. La diffusion des études doit, à sa mesure, contribuer à renforcer le contrôle du citoyen sur ses gouvernants.

A un autre niveau, la publicité des études offre aussi la possibilité de se rendre compte de la pertinence des sujets traités, de la qualité du travail fourni et, partant, de l'usage qui est fait des deniers publics.

Compte tenu de son objet limité, elle s'intègre parfaitement dans le champ des compétences régionales puisqu'elle vise à assurer la publicité de documents qu'elle a elle-même commandés dans les domaines qui ressortent de sa compétence. Il s'agit en d'autres termes d'adopter – comme l'y autorise l'article 8 de la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980, applicable en Région bruxelloise en vertu de l'article 4 de la loi du 12 janvier 1989 – les dispositions et autres mesures relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exercice de ses compétences.

La Cour d'arbitrage a récemment (C.arb. 1/89, 31.1.1989) admis comme critère d'identification des niveaux de pouvoir compétents pour prendre des mesures normatives, la matière qui est traitée ou le champ d'application d'une disposition plutôt que l'objectif qui est poursuivi. Dans la mesure où la proposition d'ordonnance a trait à des documents administratifs relevant des matières régionales, la compétence régionale ne fait pas de doute.

Il faut se rappeler par ailleurs que les régions ont déjà organisé, dans le cadre de la législation sur l'urbanisme ou les établissements dangereux, des procédures d'enquête publique qui donnent accès à un certain nombre de dossiers administratifs. A fortiori sont-elles habilitées à ouvrir un droit général d'accès aux études que les institutions qui dépendent d'elles ont commanditées.

De openbaarheid van de studies kan eveneens de democratische controle op de uitoefening van de macht verbeteren. Inderdaad, dit laat toe dat ieder op de hoogte wordt gehouden van het ontstaan van de politieke beslissingen die worden genomen en de samenhang na te gaan tussen de vooropgestelde doelstellingen en de aangewende instrumenten. De opbouwende kritiek op de gebruikte methoden of op de onverschilligheid van de leidinggevende instanties is des te gemakkelijker wanneer zij kan steunen op een gedetailleerde kennis van de dossiers.

Zij wil eveneens de verleiding tot het monopoliseren van de informatie, wat een kenmerk is van elke macht die niet is onderworpen aan een strenge democratische controle, breken. Haar privileges beschermend, deelt zij slechts karig de gegevens mede waarop haar beslissingen steunen, ofwel om de willekeur te stoppen, ofwel om te vermijden gebonden te zijn. De verspreiding van de studies moet op eigen wijze bijdragen tot een versterking van de controle van de burger op zijn leiders.

Op een ander vlak, biedt de openbaarheid van de studies ook de mogelijkheid zich rekenschap te geven van de relevantie van de behandelde onderwerpen, de kwaliteit van het geleverde werk en van het gebruik dat werd gemaakt van de openbare financiën.

Rekening houdend met de beperkte doelstelling, past dit volkomen in het gewestelijk bevoegdheidsveld, vermits zij de openbaarheid van de documenten wil verzekeren waartoe zij zelf opdracht heeft gegeven voor die zaken die onder haar bevoegdheid vallen. In feite gaat het erom – zoals artikel 8 van de wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980, van toepassing in het Brusselse Gewest krachtens artikel 4 van de wet van 12 januari 1989 het toelaat – de bepalingen en andere maatregelen betreffende de nodige infrastructuur voor de uitoefening van haar bevoegdheden te aanvaarden.

Het Arbitragehof heeft onlangs aanvaard (Arbitragehof 1/89, 31.1.1989) de behandelde materie of het toepassingsveld van een bepaling in plaats van de te volgen doelstelling als identificatiecriterium te gebruiken voor de niveaus van de bevoegde macht die normatieve maatregelen nemen. In de mate dat het voorstel van ordonnantie betrekking heeft op administratieve documenten die van gewestelijke materies afhangen, staat de gewestelijke bevoegdheid buiten kijf.

Er moet trouwens aan worden herinnerd dat de gewesten, in het raam van de wetgeving op de stedebouw of op de gevaarlijke instellingen, reeds procedures van openbaar onderzoek hebben georganiseerd die toegang verlenen tot een bepaald aantal administratieve dossiers. A fortiori zijn zij gerechtigd een algemene toegang te verlenen tot de studies waartoe de instellingen die van hen afhangen opdracht hebben gekregen.

COMMENTAIRE DE LA PROPOSITION

La proposition affirme le principe de la libre consultation des études par toute personne, sans qu'elle soit tenue de faire valoir un intérêt. Aucune restriction ne peut être mise à l'accès à l'information, à moins qu'elle ne mette en cause le secret de la vie privée ou le secret industriel et commercial.

Ce principe s'inspire de la proposition de directive européenne concernant la liberté de l'information en matière d'environnement (J.O.C.E., C 335 du 30.12.1988), qui trouve elle-même sa source d'inspiration dans des législations étrangères. La Belgique a, à cet égard, un retard important par rapport à ses voisins qui organisent, pour la plupart, un droit d'accès élargi aux documents administratifs.

Seules les données existantes sont accessibles au public, ce qui inclut aussi bien les études complètes que les documents préparatoires à ces études. Il sera également possible de consulter des études antérieures à l'entrée en vigueur de la présente proposition d'ordonnance.

Toutes les institutions qui exercent une fonction administrative dans le cadre de la Région de Bruxelles-Capitale sont soumises à l'obligation de transmettre les études qu'elles ont commanditées. Il s'agit, notamment, de l'Exécutif et de ses membres, les cabinets ministériels, l'administration régionale, les instances intégrées dans l'administration ou instituées auprès d'elle et qui n'ont pas la qualité d'autorité administrative et les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public.

Pour faciliter d'un point de vue pratique l'accès à l'information, une centralisation des études sera assurée au greffe du Conseil régional. Le choix de cette institution nouvelle, élue démocratiquement, revêt une signification toute particulière. Organe du pouvoir législatif régional, elle a aussi pour vocation d'assurer le contrôle du pouvoir exécutif. Lui confier le soin d'assurer la publicité des études ressort donc de sa mission naturelle.

Pour devenir effectif, le libre accès aux études doit s'accompagner de la volonté politique des institutions bruxelloises de tout faire pour qu'il en soit ainsi. Des réflexes nouveaux, très éloignés des pratiques actuelles, devront être acquis. Sans cela, le dispositif assurant la publicité des études risque fort de rester lettre morte, d'autant qu'aucune sanction ne peut, eu égard à la personnalité de ceux sur lesquels pèse l'obligation, servir comme incitant.

COMMENTAAR OP HET VOORSTEL

Het voorstel stelt het principe van de vrije raadpleging van de studies door iedereen, zonder dat een zeker belang moet worden bewezen. De toegang tot informatie kan niet worden beperkt, tenzij de bescherming op de privacy of het industrieel- of handelsgeheim in het gedrang komt.

Dit principe gaat uit van het voorstel van Europese richtlijn betreffende de vrije informatie inzake leefmilieu (PB – E.G., C 335 van 30.12.1988) die zelf haar inspiratiebron vindt in de buitenlandse wetgevingen. België heeft ter zake een belangrijke achterstand ten opzichte van zijn buren die, voor het merendeel een ruim toegangsrecht hebben tot administratieve documenten.

Enkel de bestaande gegevens zijn toegankelijk voor het publiek, dit betekent zowel de volledige studies als de voorbereidende documenten voor deze studies. Het zal ook mogelijk zijn de studies te raadplegen die voor de inwerkingtreding van dit voorstel tot ordonnantie werden gemaakt.

Alle instellingen die een administratieve functie uitoefenen in het kader van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn onderworpen aan de verplichting de studies die ze besteld hebben over te maken. Dit gaat ondermeer over de Executieve en haar leden, de ministeriële kabinetten, de gewestelijke administratie, de in de administratie geïntegreerde of door haar opgerichte instanties die geen administratieve overheid zijn en de privaatrechterlijke personen die belast zijn met een opdracht in het kader van een openbare dienst.

Om op praktische wijze de toegang tot de informatie te vergemakkelijken zullen de studies op de griffie van de Hoofdstedelijke Raad worden gecentraliseerd. De keuze van deze nieuwe instelling, democratisch verkozen, heeft een zeer bijzondere betekenis. Als orgaan van de gewestelijke wetgevende macht, heeft zij ook tot taak de controle van de wetgevende macht te verzekeren. Haar de publiciteit van de studies toevertrouwen vloeit dus voort uit haar natuurlijke taak.

Om de vrije toegang tot de studies effectief te maken moet ook de politieke wil van de Brusselse instellingen aanwezig zijn om al het mogelijke daarvoor te doen. Nieuwe reflexen zullen moeten worden verworven, die sterk verschillen van de huidige praktijken. Zoniet zal de voorziening die de openbaarheid van de studies moet verzekeren het gevaar lopen dode letter te blijven, vooral, daar geen enkele sanctie als aansporing kan dienen gezien de persoonlijkheid van degenen waarop de verplichting rust.

La seule limitation au droit d'information touche celle qui est de nature à porter atteinte au secret de la vie privée et du secret commercial ou industriel. Afin d'éviter tout abus dans l'usage de telles restrictions, elles doivent être entendues restrictivement et analysées au cas par cas.

Il appartient au Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, sur avis conforme du Bureau du Conseil, de se prononcer sur cette question délicate en mettant en balance les intérêts des tiers intéressés par l'information et ceux de la personne qui se prévaut du secret. Il évitera en tout cas de céder à une approche purement subjective du problème, fondée sur l'appréciation unilatérale de la personne ou de l'entreprise qui invoque la confidentialité des informations. Ne seront omis des études soumises à publicité que les passages – phrases ou paragraphes – qui compromettent le secret de la vie privée ou des affaires, à l'exclusion des conclusions des études. Ces passages seront mentionnés dans un registre ad hoc pour permettre au public de se rendre compte de ce qui a été soustrait à son information.

M. NAGY

De enige beperking op het recht op informatie heeft te maken met de bescherming van de privacy en het schaden van het industrieel of commercieel geheim. Om elk misbruik van dergelijke beperkingen te vermijden, moeten zij restrictief worden begrepen en geval per geval worden onderzocht.

Het is de taak van de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, op eenvormig advies van het Bureau van de Raad, zich over deze delikate vraag uit te spreken door de belangen van derden die belang stellen in de informatie af te wegen tegen deze van de persoon die zich beroept op de vertrouwelijkheid. In ieder geval zal hij vermijden toe te geven aan een zuiver subjectieve benadering van het probleem, gesteund op de unilaterale waardering van de persoon of de onderneming die zich beroept op de vertrouwelijkheid van haar informatie. Slechts de gedeelten – zinnen of paragrafen – die de bescherming van de privacy of van de zaken in het gevaar brengen zullen uit de studies worden gehaald die openbaar worden gemaakt, met uitzondering van de besluiten van deze studies. Deze gedeelten zullen in het ad hoc register worden vermeld om het publiek de mogelijkheid te geven zich rekenschap te geven van wat aan haar informatie werd onttrokken.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

Article 1er

La présente proposition d'ordonnance règle une matière visée à l'article 107*quater* de la Constitution.

Article 2

La libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale est garantie à toute personne sans qu'elle ne soit tenue de faire valoir un intérêt.

Article 3

Au sens de la présente ordonnance, on entend par :

1. Etude : tout document écrit, contenant des données de quelque nature qu'elles soient, destiné à inspirer, à conforter ou à orienter la politique régionale dans une des matières qui sont de sa compétence et commandé par contrat à toute personne physique ou morale.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

Artikel 1

Onderhavig voorstel van ordonnantie regelt een materie uit artikel 107*quater* van de Grondwet.

Artikel 2

De vrije raadpleging van de studies waartoe opdracht werd gegeven door de instellingen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest wordt gewaarborgd aan elke persoon zonder dat hij ertoe gehouden is een belang aan te tonen.

Artikel 3

In deze ordonnantie verstaat men onder :

1. Studie : elk geschreven document, dat gegevens bevat van welke aard ook, bestemd om het gewestelijk beleid te inspireren, te versterken of te richten in een van de materies die onder zijn bevoegdheid vallen en die met een contract aan een natuurlijk of rechtspersoon zijn opgedragen.

2. Institutions : l'une des personnes ou instances suivantes exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale :
   — l'Exécutif régional, l'un de ses membres ou un secrétaire d'Etat placé sous son autorité;
   — le cabinet d'un membre de l'Exécutif ou d'un secrétaire d'Etat régional;
   — l'administration régionale;
   — les organismes d'intérêt public dotés de la personnalité civile créés auprès de la Région ou dépendant d'elle;
   — les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public;
   — le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 4

Dès sa réception par l'institution commanditaire, tout étude est expédiée sous pli fermé au greffe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Ce pli comporte deux exemplaires de l'intégralité de l'étude ainsi qu'une copie du contrat passé entre l'institution commanditaire et la personne physique ou morale chargée de l'étude.

Dans l'éventualité où des informations contenues dans l'étude seraient susceptibles de porter atteinte au secret de la vie privée ou au secret commercial et industriel, l'institution commanditaire fait part de ses réserves expresses au Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle précise les pages ou paragraphes que ces informations concernent, à l'exception des conclusions de l'étude dont le caractère public doit être garanti.

Le Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est, après avis conforme du Bureau du Conseil, autorisé à faire omettre les passages litigieux sur les exemplaires de l'étude soumis à la consultation du public.

En l'absence d'avis conforme du Bureau du Conseil ou si le Président du Conseil la juge injustifiée, la censure de certains passages des études ne peut intervenir.

Article 5

Le greffier du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale mentionne, par ordre chronologique d'arrivée et par matière, les études qui lui ont été transmises dans un registre spécialement tenu à cette fin.

Ce registre mentionne la dénomination de l'institution commanditaire et de l'auteur de l'étude, le titre de l'étude, le jour de sa réception, la date du contrat d'étude et les pages ou paragraphes dont la divulgation a été interdite.

2. Instellingen : een van de volgende personen of instanties die taken uitoefenen binnen het gebied van materies die aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn toevertrouwd :
   — de gewestelijke Executieve, een van haar leden of een Staatssecretaris die onder zijn bevoegdheid valt;
   — het kabinet van een lid van de Executieve of van een gewestelijk Staatssecretaris;
   — de gewestelijke administratie;
   — de instellingen van openbaar nut die rechtspersoonlijkheid hebben en door het Gewest zijn opgericht of van haar afhangen;
   — de privaatrechterlijke personen belast met een opdracht in het kader van een openbare dienst;
   — de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

Artikel 4

Zodra de opdrachtgevende instelling de studie in onvangst krijgt, wordt deze onder gesloten omslag aan de griffie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verzonden.

Deze omslag bevat twee exemplaren van de integrale studie evenals een kopie van het contract dat werd gesloten tussen de opdrachtgevende instelling en de natuurlijke of rechtspersoon die met de studie is belast.

In geval de informatie in de studie vervat van die aard zou zijn dat de bescherming van de privacy of van het commercieel of industrieel geheim zou worden aangetast, deelt de opdrachtgevende instelling haar uitdrukkelijk voorbehoud mee aan de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Zij verduidelijkt op welke bladzijden of paragrafen deze informatie staat, met uitzondering van de besluiten van de studie waarvan de openbaarheid moet worden gewaarborgd.

Na eensluidend advies van het Bureau van de Raad, is de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad gemachtigd de betwiste delen weg te laten uit de studie die ter raadpleging aan het publiek wordt voorgelegd.

Bij gebrek aan een eensluidend advies van het Bureau van de Raad of indien de Voorzitter van de Raad het ongegrond vindt, mogen bepaalde delen van de studies niet gecensureerd worden.

Artikel 5

De griffier van de Brusselse Hoofdstedelijk Raad vermeldt, in chronologische volgorde van aankomst en per materie en in een speciaal daarvoor bestemd register welke studies hem werden overgemaakt.

Dit register vermeldt de benaming van de opdrachtgevende instelling en de auteur van de studie, de titel van de studie, de dag van ontvangst, de datum van het studiecontract en de bladzijden en paragrafen waarvan de verspreiding werd verboden.

Ce registre est tenu à la disposition du public qui peut le consulter au greffe sur simple demande.

Article 6

La demande de consultation des études se fait soit directement au greffe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, à l'aide d'un formulaire ad hoc, soit par écrit. Dans ce cas, le demandeur indique le sujet de l'étude dont il souhaite prendre connaissance et s'il veut en obtenir copie.

Dans tous les cas, une copie de l'étude peut être obtenue au prix coûtant de la reproduction au plus tard dans les quinze jours qui suivent la réception de la demande.

Un registre tenu par le greffier mentionne la date des demandes, les noms et adresses des demandeurs, la référence de l'étude consultée et le montant réclamé en paiement des copies.

Les locaux du greffe où les études peuvent être consultées sont accessibles au public pendant les heures d'ouverture des bureaux, sans restriction.

Article 7

Tout refus de laisser consulter les études ou tout retard apporté dans la délivrance des copies peut faire l'objet d'un recours, par requête écrite, auprès du Président du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale qui prend les mesures adéquates pour que les demandes soient satisfaites dans les meilleurs délais.

Article 8

Disposition transitoire

La présente ordonnance s'applique aux études commanditées par les institutions régionales depuis la date d'entrée en vigueur de la loi du 12 janvier 1989.

Ces institutions disposent de trois mois à dater de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance pour transmettre, selon les formalités prescrites à l'article 3, les études commanditées par leurs soins dans l'intervalle.

13 février 1990.

M. NAGY
D. CAUWELIER
A. DROUART

Dit register wordt ter beschikking van het publiek gehouden en kan op de griffie geraadpleegd worden op eenvoudig verzoek.

Artikel 6

De vraag tot raadpleging van de studies gebeurt ofwel rechtstreeks op de griffie van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad met een ad hoc formulier ofwel schriftelijk. In dit geval, duidt de aanvrager het onderwerp van de studie aan waarvan hij kennis wenst te nemen en hij deelt mede of hij er een kopie van wenst.

In ieder geval, kan een kopie van de studie verkregen worden tegen de kostprijs van de kopie ten laatste binnen vijftien dagen volgend op de ontvangst van de vraag.

Een register dat door de griffier wordt bijgehouden vermeldt de data van de aanvragen, de naam en de adressen van de aanvragers, de referentie van de geraadpleegde studie en het bedrag dat voor de betaling van de kopieën wordt gevraagd.

De lokalen van de griffie waar de studies kunnen worden geraadpleegd zijn onbeperkt toegankelijk voor het publiek gedurende de openingsuren van de kantoren.

Artikel 7

Tegen elke weigering de studies te laten raadplegen of elke vertraging die in de afgifte van de kopiën wordt veroorzaakt kan een beroep worden ingesteld, op schriftelijk verzoek, bij de Voorzitter van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, die de gepaste maatregelen neemt om binnen de beste termijn voldoening te geven aan de verzoeken.

Artikel 8

Overgangsbepaling

Onderhavige ordonnantie wordt toegepast op de studies waartoe door de gewestelijke instellingen opdracht wordt gegeven sedert de datum van inwerkingtreding van de wet van 12 januari 1989.

Deze instellingen beschikken over drie maanden vanaf de inwerkingtreding van onderhavige ordonnantie om, volgens de formaliteiten die in artikel 3 werden voorgeschreven, de door hen opgedragen studies ondertussen te bezorgen.

13 februari 1990.

Imprimeries du Manoir
dewanchet