



Hoge Raad voor de Justitie
Conseil Supérieur de la Justice

**Advies over het voorontwerp
van wet inzake de
openbaarheid van bestuur**

Goedgekeurd door de algemene
vergadering op 25 oktober 2006

**Avis sur l'avant-projet de loi
relatif à la publicité de
l'administration**

Approuvé par l'assemblée générale
le 25 octobre 2006



Bij brief van 17 juli 2006 heeft Mevrouw de Minister van Justitie de Hoge Raad voor de Justitie om advies verzocht over het voorontwerp van wet betreffende de openbaarheid van bestuur.

Als gevolg hiervan heeft de Hoge Raad de verschillende instanties bevraagd die het voorwerp kunnen uitmaken van dit voorontwerp van wet¹.

De Hoge Raad heeft het hiernavolgend advies uitgebracht.

KRACHTLIJN

De HRJ meent dat de rechterlijke instanties momenteel uitgesloten moeten worden van het toepassingsgebied van de wet. Er dient volgens de HRJ een bijzondere wet inzake de openbaarheid van hun handelingen te worden uitgewerkt na grondig overleg met de betrokken actoren.

1. Het voorontwerp van wet inzake de openbaarheid van bestuur is in zoverre vernieuwend dat het de toepassingsfeer van de verplichte openbaarheid wil uitbreiden naar de organen en instellingen met een rechterlijke functie³. De wet van 11 april 1994 op de openbaarheid van bestuur heeft immers geen betrekking op de Rechterlijke Orde.

2. De HRJ heeft, in zijn jaarverslagen en aanbevelingen, meermaals het belang benadrukt van de communicatie naar de

Par courrier du 17 juillet 2006, la Ministre de la Justice a sollicité l'avis du Conseil supérieur de la Justice sur l'avant-projet de loi relative à la publicité de l'administration.

Suite à cette demande, le Conseil supérieur de la Justice a interrogé les différentes instances susceptibles d'être concernées par l'avant-projet de loi².

Le Conseil supérieur de la Justice a émis l'avis suivant.

LIGNE DE FORCE

Le CSJ estime que les instances judiciaires doivent actuellement être exclues du champ d'application de la loi et qu'une loi particulière relative à la publicité de leurs actes doit être élaborée après une large concertation avec les acteurs concernés

1. L'avant-projet de loi relative à la publicité est novateur dans le sens où il entend étendre le champ d'application de l'obligation de publicité aux organes et institutions ayant une fonction judiciaire⁴. En effet, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne vise pas l'ordre judiciaire.

2. Le CSJ a, dans ses rapports annuels et recommandations, à maintes reprises souligné l'importance de la

¹ De Koninklijke Federatie van de Vrede- en Politierichters, de Verenigingen van de Nederlandstalige en Franstalige Voorzitters van de Arbeidsrechtbanken, het College van de Eerste Voorzitters van de Hoven van hoger Beroep, de Conferenties van Nederlandstalige en Franstalige Voorzitters van de Rechtbanken van Eerste Aanleg, de Conferentie van rechters van de Rechtbanken van Koophandel, Conferentie Nederlandstalige Voorzitters van de Rechtbanken van Koophandel, de Eerste Voorzitter van het Hof van Cassatie, de Raad van de procureurs des Konings, het College van Procureurs-generaal en de heer Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

² L'Union royale des Juges de paix et de police, les Conférences des Présidents néerlandophone et francophone des Tribunaux du travail, le Collège des Premiers Présidents des Cours du degré d'appel, les Unions des Présidents néerlandophone et francophone des Tribunaux de première instance, l'Union des juges des Tribunaux de commerce, la Conférence néerlandophone des tribunaux de commerce, Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation, le Conseil des procureurs du Roi, le Collège des Procureurs généraux et Monsieur le Procureur général près la Cour de cassation.

³ Artikel 2 en artikel 3 van het voorontwerp van wet inzake de openbaarheid van bestuur.

⁴ Articles 2 et article 3 de l'avant-projet de loi relative à la publicité de l'administration.

burger. Hij beklemtoonde meer bepaald de noodzaak aan informatie van de rechtzoekende in zijn contacten met de rechterlijke instanties.

Hij is bijgevolg voorstander van het principe van openbaarheid, ook voor de Rechterlijke Orde, mits rekening wordt gehouden met het onderstaand voorbehoud.

3. Het toepassingsgebied van het voorontwerp van wet is bijzonder onduidelijk. Onduidelijkheid leidt steeds tot moeilijkheden.

Krachtens de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp, gelden de verplichtingen inzake openbaarheid immers enkel voor de instellingen en organen met een rechterlijke functie voor zover het hun handelen in een andere functie dan de rechterlijke betreft. Er kunnen bijgevolg vragen worden gesteld over de activiteiten die niet van gerechtelijke aard zouden zijn, bij gebrek aan precisering.

De artikelen 2 en 3, definiëren de documenten die opgesteld worden door de rechterlijke instanties handelend in een andere functie dan de rechterlijke. Het zijn deze documenten die het voorwerp kunnen uitmaken van een openbaarheid. De artikelen 2 en 3 moeten echter gezamenlijk worden gelezen met de uitzonderingen beoogd in het artikel 33. De opeenvolgende uitsluitingsgronden in het voorontwerp van wet, maakt de bepaling van het positieve toepassingsgebied van de wet onmogelijk.

Deze onduidelijkheid, die onvermijdelijk aanleiding zal geven tot uiteenlopende beoordelingen over het al dan niet van toepassing zijn van de wet, kan het imago van de Justitie schaden. Immers de uiteenlopende beoordelingen kunnen bij de burger het gevoel opwekken dat de rechterlijke orde zich verschuilt achter soms tegenstrijdige bepalingen om geen transparantie aan de dag te moeten leggen.

4. De onduidelijkheid over het toepassingsgebied van de wet zal

communication à l'égard du citoyen. Il a notamment mis l'accent sur l'information nécessaire du justiciable dans ses contacts avec les instances judiciaires.

Il est dès lors favorable au principe de publicité applicable à l'Ordre judiciaire, sous les réserves précisées ci-après.

3. Le champ d'application de l'avant-projet de loi est très imprécis et donc source de difficultés.

En effet, en vertu des articles 2 et 3 de l'avant-projet, les obligations en matière de publicité ne s'appliquent aux institutions et organes ayant une fonction judiciaire que pour autant qu'elles agissent dans une fonction autre que judiciaire. Il est dès lors permis de s'interroger sur les activités qui ne seraient pas de nature judiciaire, à défaut de les préciser.

Les articles 2 et 3, qui entendent définir les documents établis par les instances judiciaires agissant dans une fonction autre que judiciaire qui pourraient faire l'objet d'une publicité, doivent être lus conjointement avec les exceptions visées à l'article 33. L'avant projet de loi, dès lors qu'il procède par exclusions successives, rend impossible la détermination du champ d'application positif de la loi.

En outre, cette imprécision, qui sera immanquablement source d'appréciations divergentes d'application ou non de la loi, est de nature à ternir l'image de la Justice dans la mesure où elle pourrait légitimement générer chez les citoyens le sentiment que l'ordre judiciaire se retranche derrière des dispositions parfois contradictoires pour ne pas faire œuvre de transparence.

4. L'imprécision du champ d'application de la loi aura, par ailleurs, pour

bovendien aanleiding zijn tot debatten in de administratieve commissie die in werkelijkheid zal bepalen of de rechterlijke macht in deze hoedanigheid handelde of niet, wat een rechtstreekse aantasting is van zijn institutionele onafhankelijkheid.

Het is niet verdedigbaar dat een bestuurlijke overheid gemachtigd zou zijn de beperkingen van de uitoefening van de rechterlijke macht te bepalen.

De scheiding der machten houdt reeds in dat een autoriteit behorende tot een macht zijn beoordeling niet ondergeschikt kan maken van een andere autoriteit behorende tot een andere macht met een discretionaire bevoegdheid (van Welkenhuysen « la séparation des pouvoirs 1831-1981 » in « De grondwet, honderdvijftig jaar », Bruylant, 1981, blz. 61). Het voorontwerp van wet gaat nog verder want in werkelijkheid kan een autoriteit de bevoegdheden van een autoriteit behorende tot een andere macht afbakenen, wat onaanvaardbaar is.

5. Het voorontwerp van wet verplicht de betrokken autoriteiten procedures in te stellen om de openbaarheid te verzekeren. Maar de activiteiten die verband houden met de uitoefening van de rechterlijke functies betreffen voor het merendeel gevallen waar individuen bij betrokken zijn. Het zal dus bijzonder moeilijk zijn procedures in te stellen die verzoenbaar zijn met bepaalde uitsluitingsgronden voorzien in het artikel 33 van het voorontwerp. Meer zelfs lijkt het ons materieel onmogelijk om een procedure in te stellen die op alle niveaus de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer waarborgt rekening houdend met de verplichting voorafgaande toelating te vragen van alle betrokken partijen die heel talrijk kunnen zijn.

De interne analyse van het toepassingsgebied van de wet en de invoering van procedures is aanzienlijk veel werk met een nefaste weerslag op de goede werking van de rechterlijke instelling indien er geen bijkomende middelen worden vrijgemaakt. De HRJ stelt dat een voorafgaande studie moet worden gemaakt van de budgettaire

conséquence d'engendrer des débats devant la commission administrative qui déterminera, en réalité, si le pouvoir judiciaire a agi en cette qualité ou non, ce qui porte directement atteinte à son indépendance institutionnelle.

Il n'est pas concevable qu'une autorité administrative soit habilitée à déterminer les limites de l'exercice du pouvoir judiciaire.

La séparation des pouvoirs implique déjà qu'une autorité relevant d'un pouvoir ne peut substituer son appréciation à celle d'une autre autorité relevant d'un autre pouvoir exerçant une compétence discrétionnaire (van Welkenhuysen « la séparation des pouvoirs 1831-1981 » dans « De grondwet, honderdvijftig jaar », Bruylant, 1981, p. 61). L'avant-projet de loi va encore plus loin car il permet, en réalité, à une autorité de délimiter les pouvoirs d'une autorité relevant d'un autre pouvoir, ce qui est inacceptable.

5. L'avant projet de loi impose aux autorités concernées de mettre en place des procédures pour assurer la publicité. Or, les activités ayant un lien avec l'exercice des fonctions judiciaires sont dans la plus grande majorité des cas liées à des individus. Il sera donc particulièrement difficile de mettre en place des procédures qui seraient conciliables avec certaines causes d'exclusions prévues à l'article 33 de l'avant projet. Ainsi, il sera matériellement impossible de mettre en place une procédure qui garantisse, à tous les niveaux, le respect de la vie privée et, partant, l'obligation de solliciter l'autorisation préalable des parties concernées qui peuvent être très nombreuses.

La recherche en interne du champ d'application de la loi et la mise en place de procédures va générer un travail considérable qui aura une répercussion néfaste sur le bon fonctionnement de l'institution judiciaire si des moyens supplémentaires ne sont pas dégagés. Le CSJ, ainsi qu'il l'a déjà relevé à diverses reprises, considère qu'une étude

weerslag inzake de menselijke en materiële middelen om de toepassing van de wet naar behoren mogelijk te maken. Enkel op deze manier kan men vermijden dat een wet het imago van Justitie ernstig schaadt.

De noodzaak aan goede informatie inzake middelen die nodig zijn om een wet op een degelijke manier te kunnen implementeren, is een punt dat de HRJ reeds bij meerdere adviezen benadrukte.

6. De HRJ stelt bijgevolg dat de rechterlijke instanties momenteel uitgesloten moeten worden van het toepassingsgebied van de wet en dat een bijzondere wet inzake de openbaarheid van hun handelingen moet worden opgesteld na ruim overleg met de betrokken actoren⁽⁵⁾.

préalable doit être faite quant à l'incidence budgétaire relative aux moyens humains et matériels nécessaires pour l'application de la loi. Ceci afin d'éviter qu'une loi risque à terme de ternir sérieusement l'image de la Justice.

La nécessité d'avoir une bonne information sur les moyens requis pour mettre en œuvre correctement une loi est un point que le Conseil a déjà souligné dans plusieurs avis.

6. Le CSJ estime par conséquent que les instances judiciaires doivent actuellement être exclues du champ d'application de la loi et qu'une loi particulière relative à la publicité de leurs actes doit être élaborée après une large concertation avec les acteurs concernés ⁽⁶⁾.

⁵ Deze wet moet rekening houden met de internationale en grondwettelijke principes, alsook met de bijzondere wetten die deze aangelegenheid reeds deels regelen, meer bepaald het artikel 6 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 149 van de Grondwet, en de bepalingen van het Wetboek van strafvordering (wet van 12 maart 1998 genaamd « Franchimont »), het Gerechtelijk Wetboek, en het koninklijk besluit houdende algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken.

⁶ Cette loi devra prendre en compte les principes internationaux et constitutionnels ainsi que les lois particulières réglant déjà partiellement cette matière, notamment, les articles 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 149 de la Constitution, et les dispositions du Code d'instruction criminelle (loi du 12 mars 1998 dite « Franchimont »), du Code judiciaire, et de l'arrêté royal portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.