ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 5 août 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant organisation du recours en exécution du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement", a donné le 4 novembre 1992 l'avis suivant :

Intitulé.

Pour user de la terminologie utilisée par l'article 9 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, il convient de rédiger l'intitulé de la manière suivante :

"Arrêté de l'Exécutif régional wallon définissant les règles relatives au recours prévu par le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement".

Préambule.

1. A l'alinéa premier, le mot "et" est inutile et doit être omis.

2. A l'alinéa 2, il convient, conformément à l'article 24 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, d'indiquer la date ("donné le ...") à laquelle le projet a reçu l'accord du membre de l'Exécutif qui a le budget dans ses attributions.

Dispositif.

Articles 1er à 3.

1. En ce qui concerne les articles 2 et 3, il est inutile de reproduire des règles qui sont déjà énoncées à l'article 9 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement.

Par ailleurs, à l'article 3, les motifs pour lesquels le recours peut être exercé y sont présentés en des termes qui ne coïncident pas suffisamment avec ce qui est prévu par l'article 9, § 1er, du décret du 13 juin 1991, de sorte que l'on pourrait se demander si l'article 3 du projet est entièrement conforme à ladite disposition du décret : ainsi, le texte en projet ne fait pas apparaître assez nettement que le droit de recours est ouvert à toute personne qui estime que sa demande d'information "n'a pas reçu une réponse satisfaisante de la part de l'autorité publique", comme le prévoit l'article 9, § 1er, du décret.

Les articles 2 et 3 doivent donc être omis.

2. L'article 1er du projet doit également être omis. Il suffit, à l'article 4, de remplacer les mots "prévus par le décret" par les mots "par l'article 9 du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, ci-après dénommé le décret".

L'article 4 devient, dès lors, l'article 1er et le chapitre II devient le chapitre Ier. La numérotation des chapitres suivants doit être adaptée en conséquence.

Article 5 (devenant l'article 2).

Le texte suivant est proposé :

"Art. 2. § 1er. La commission est composée de cinq membres effectifs nommés par l'Exécutif, à savoir :

1° d'un président justifiant d'une expérience d'au moins cinq ans dans la magistrature;

2° de deux membres justifiant d'une expérience administrative, dans le niveau 1, d'au moins cinq ans et présentés par le ministre ayant l'environnement dans ses attributions;

3° de deux membres présentés, sur des listes doubles, par le Conseil wallon de l'environnement (1).

---

(1) Le Conseil d'Etat relève que le texte en projet n'exige aucune condition de qualification ou de compétence de la part des personnes présentées par le Conseil wallon de l'environnement, alors que de telles conditions doivent être remplies par les membres de la commission de recours visés au paragraphe 1er, 1° et 2°.
S'il s'agit d'une omission involontaire, le texte doit être revu.

§ 2. L’Exécutif nomme, pour chaque effectif, un suppléant, en respectant les conditions et la procédure prévues pour la nomination des effectifs.

Le président suppléant et les membres suppléants siègent lorsque le président effectif ou le membre effectif dont ils assument la suppléance est empêché.

§ 3. Chaque mandat a une durée de cinq ans à compter de la date de l’arrêté de nomination. Il est renouvelable.

En cas de vacance d’un mandat survenant avant son expiration, le successeur est nommé pour la durée restant à courir du mandat".

Article 6 (devenant l’article 3).

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 3. La commission est assistée d’un secrétaire désigné par le directeur général de la direction générale des ressources naturelles et de l’environnement, parmi les agents relevant de cette direction générale".

Article 8 (devenant l'article 5).

Mieux vaut écrire :

"Art. 5. Le président et les autres membres de la commission ont droit :

1° ... (comme au projet);

2° ... (comme au projet).

Pour l'application de cet arrêté royal, les présidents et les autres membres de la commission sont assimilés aux agents de rang 15".

Article 9.

La disposition en projet, de nature budgétaire, n'est pas de celles qui trouvent leur place dans un arrêté soumis au Conseil d'Etat. Il va de soi que l'exécution de l'arrêté en projet suppose l'inscription au budget administratif des allocations de base nécessaires.

Quant à la gestion du budget, celle-ci est le fait des ordonnateurs et des comptables.

La disposition doit, dès lors, être omise.

Article 10 (devenant l'article 6).

le texte suivant est proposé :

"Art. 6. Le recours est formé par requête adressée au secrétariat de la commission par lettre recommandée à la poste. Il doit être formé dans les quinze jours de la notification de la décision contestée ou, en l'absence d'une telle décision, dans les quinze jours qui suivent l'expiration des délais prévus à l'article 7 du décret".

Article 11 (devenant l'article 7).

Le texte suivant est proposé :

"Art. 7. La requête énonce :

1° ... (comme au projet);

2° l'identité et le siège de l'autorité publique à laquelle la demande d'information a été faite;

3° l'objet de cette demande d'information;

4° les moyens du recours.

Le requérant produit, en outre, en annexe à sa requête, toutes pièces qu'il juge utiles et dont il joint un inventaire".

Article 12 (devenant l'article 8).

La disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 8. § 1er. Dans les dix jours de la réception du recours, le secrétaire de la commission adresse au requérant un accusé de réception.

§ 2. Dans le même délai, le secrétaire transmet copie du recours à l'autorité publique concernée et requiert de celle-ci la communication des pièces du dossier et de tous renseignements et documents qu'il jugera utiles.

L'autorité publique concernée transmet au secrétaire copie des pièces, renseignements, documents ou données demandés, dans les quinze jours de la demande, en y joignant, le cas échéant, une note d'observations.

Doivent de toutes façons être communiquées, les données auxquelles le requérant a demandé à avoir accès,sans obtenir satisfaction.

§ 3. Le secrétaire met l'affaire en état. A cet effet, il recueille directement auprès de toutes les personnes concernées les pièces, renseignements, documents ou données complémentaires utiles".

Article 13 (devenant l’article 9).

1. La division en paragraphes ne se justifie pas. L’observation vaut également pour l’article 18.

2. Au paragraphe 2, les mots "si elle le désire" ne sont pas nécessaires et doivent être omis.

3. Par ailleurs, avant de prévoir la possibilité d’entendre les personnes indiquées, il convient de prévoir la faculté de les convoquer.

4. Le texte en projet ne permet pas au requérant d’être assisté par une personne de son choix. Il y a lieu de prévoir formellement une telle faculté pour le requérant, mais aussi pour l’autorité publique et toute personne concernée par la demande.

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Art. 9. La commission siège à huis-clos.

Elle peut convoquer et entendre le requérant, l’autorité publique concernée ainsi que toute personne concernée par la demande. Ces parties peuvent se faire représenter ou assister par une personne de leur choix.

La commission peut entendre tout expert qu'elle juge utile de consulter.

Elle peut aussi exiger du requérant ou de l'autorité publique concernée la communication de pièces, renseignements, documents et données complémentaires qu'elle juge utiles".

Article 14 (devenant l'article 10).

Selon les explications des délégués de l'Exécutif, les auteurs du projet entendent, à l'alinéa 2, consacrer expressément le principe général d'impartialité des membres de la commission.

Selon eux, il serait impossible de procéder, dans le texte en projet, à une énumération exhaustive des causes de récusation.

Le texte suivant est proposé :

"Art. 10. La commission ne délibère et ne décide valablement que si le président et trois membres au moins sont présents.

Le président ou le membre de la commission de recours qui, à propos d'un dossier, n'offre pas toutes les garanties d'impartialité requises, doit se récuser lors de l'examen de ce dossier".

Articles 15 et 16.

L’ordre de ces dispositions doit, en bonne logique, être inversé; l’article 15 doit donc devenir l’article 12 et l’article 16 l’article 11.

Article 15 (devenant l’article 12).

Le texte suivant est proposé :

"Art. 12. La commission prend sa décision dans les deux mois qui suivent la réception de la requête. Elle peut, toutefois, par décision motivée, proroger ce délai; la ou les prorogations ne peuvent excéder un total de quarante-cinq jours.

Article 17 (devenant l’article 13).

1. Le texte suivant est proposé :

"Art. 13. Outre leur motivation, les décisions comportent la mention :

1° de l’identité et du domicile du requérant;

2° de l’identité et du siège de l’autorité publique à laquelle la demande d’information a été faite;

3° le cas échéant, des noms ... (la suite comme au projet);

4° le cas échéant, de la convocation, de la comparution et de l'audition des personnes entendues;

5° le cas échéant, du dépôt d'observations écrites;

6° du prononcé, de sa date , du lieu où il est intervenu, ainsi que du nom des personnes qui ont délibéré;".

2. A l'alinéa 2, septième tiret, devenant le 7°, il est prévu que mention doit être faite

"le cas échéant, de la date à laquelle le requérant pourra accéder à l'information".

Pour préserver l'effectivité du droit à l'information que consacre le décret du 13 juin 1991, il s'imposerait de fixer, en tenant compte des divers intérêts en présence, le délai à l'expiration duquel le requérant peut exercer le droit à l'information qui lui est reconnu à l'issue de la procédure de recours devant la commission.

Par ailleurs, il s'impose de définir les hypothèses visées par les termes "le cas échéant".

En conséquence, le texte doit être revu.

Article 18 (devenant l'article 14).

Le texte suivant est proposé :

"Art. 14. La décision est notifiée au requérant, à l'autorité publique contre laquelle le recours a été dirigé et à toute personne concernée qui a été entendue conformément à l'article 9, alinéa 2.

Lorsqu'elle estime le recours fondé, la commission peut, selon les modalités prévues à l'article 4 du décret, fournir elle-même au requérant l'information à laquelle elle autorise l'accès".

Article 19 (devenant l'article 15).

En vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, les décisions doivent être motivées.

Il n'est pas contraire à cette loi de prévoir, dans un autre texte de valeur législative, que pourrait intervenir une décision implicite du fait de l'expiration du délai dans lequel l'autorité doit statuer.

En l'espèce, toutefois, le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement ne prévoit rien de semblable.

Il n’appartient, dès lors, pas à l’Exécutif d’organiser une telle procédure.

*

Compte tenu de l’objet des articles 20 et 21 du projet, la subdivision "Chapitre IV (devenant III) Dispositions finales" devrait être placée avant l’article 22, et non avant l’article 20.

*

Article 21 (devenant l’article 17).

Il convient de remplacer les mots "des délibérations et des informations confidentielles au sens de l’article 10" par les mots "des informations dont la confidentialité doit être préservée en vertu de l’article 10".

Article 22 (devenant l’article 18).

Il convient de revoir l’article 22 de manière à éviter que l’entrée en vigueur d’une partie du texte ne soit subordonnée à l’échéance d’un terme (adoption d’actes

individuels de nomination) dont les citoyens ne sauraient normalement avoir connaissance.

De plus, si les auteurs du projet souhaitent que toutes les dispositions du texte n'entrent pas en vigueur à la même date, cette intention doit être traduite le plus clairement possible, en s'abstenant d'utiliser des expressions qui, comme les mots "pour ce qui concerne les modalités de recours", peuvent donner lieu à des difficultés d'interprétation.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,

R. ANDERSEN,
J. MESSINNE, conseillers d'Etat,

J. DE GAVRE,
F. DELPEREE, assesseurs de la section de législation,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. ERNOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.