

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.132/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 21 november 2003 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "inzake toegang tot milieu-informatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest", heeft op 9 december 2003 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

Hoofdstuk I (artikelen 1 tot 3) van het ontwerp bevat algemene bepalingen. Het omschrijft het doel van de ontworpen regeling (artikel 2) en definieert een aantal begrippen die in de ontworpen ordonnantie worden gehanteerd (artikel 3).

In hoofdstuk II (artikelen 4 tot 14) worden de procedure en de praktische aangelegenheden inzake de toegang tot milieu-informatie geregeld. In artikel 4 wordt het recht op toegang tot milieu-informatie gewaarborgd. De artikelen 5 tot 10 en 14 hebben betrekking op de modaliteiten en de procedures voor de uitoefening van dat gewaarborgde recht en de artikelen 11 tot 13 voorzien in een aantal beperkingen op dat recht.

Hoofdstuk III (artikel 15) voorziet in de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de weigering om informatie ter beschikking te stellen.

Hoofdstuk IV (artikelen 16 tot 22) bevat de voorschriften in verband met de terbeschikkingstelling van milieu-informatie aan het publiek. De artikelen 16 en 19 modelleren de actieve en systematische verspreiding van milieu-informatie. Artikel 17 legt de regering de verplichting op om periodieke verslagen over de staat van het

.../...

leefmilieu op te stellen en bekend te maken en de artikelen 18 en 19 voeren de verplichting in om, in geval van een onmiddellijke bedreiging van de gezondheid van de mens of het leefmilieu, alle nuttige informatie ter beschikking te stellen.

Hoofdstuk V (artikelen 23 tot 26) ten slotte bevat een bepaling die de verhouding regelt met andere regelgeving inzake toegang tot informatie (artikel 23), een voorschrift inzake de rapportering aan de Europese Commissie (artikel 24) en een opheffingsbepaling (artikel 26).

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST

Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd inzake "de bescherming van het leefmilieu, onder meer die van de bodem, de ondergrond, het water en de lucht tegen verontreiniging en aantasting, alsmede de strijd tegen de geluidshinder". Krachtens artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is die bepaling van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

In de voornoemde bepalingen vindt de Brusselse gewestwetgever de bevoegdheid om met betrekking tot de toegang tot milieu-informatie regelend op te treden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

1. In de bepaling sub 3° van dit artikel wordt omschreven wat, voor de toepassing van de ontworpen ordonnantie, moet worden verstaan onder "overheidsinstantie".

Luidens het tweede lid van die bepaling "is een gegeven in het bezit van een personeelslid van een overheidsinstantie of van een lid van een collegiale instantie die een

.../...

overheidsinstantie vormt, een gegeven dat door een overheidsinstantie wordt beheerd in de zin van (de ontworpen) ordonnantie, behalve indien de informatie niet klaarblijkelijk betrekking heeft (men schrijve: kennelijk geen betrekking heeft) op de uitoefening van de functie van de betrokkene".

Die bepaling van het tweede lid strekt er niet zozeer toe het begrip "overheidsinstantie" te omschrijven, dan wel aan te geven dat de bedoelde informatie moet worden aangemerkt als "informatie die door een overheidsinstantie wordt beheerd". Dat laatste begrip wordt gedefinieerd in de bepaling sub 4° van artikel 3 van het ontwerp. Het tweede lid van 3° zou derhalve logischerwijze moeten worden geïntegreerd in de bepaling sub 4°.

2. Het derde en het vierde lid van artikel 3, 3°, strekken ertoe de regering te machtigen om, voor elk overheidsbestuur afzonderlijk of voor verscheidene overheidsbesturen samen, praktische regelingen vast te stellen in verband met het recht op toegang tot milieu-informatie.

Die bepaling hoort niet thuis in de definitie van "overheidsinstantie". Ze dient te worden opgenomen in een afzonderlijk artikel van het ontwerp. De tweede volzin van het derde lid, luidens welke "de ter zake genomen besluiten ... in het Belgisch Staatsblad (worden) bekendgemaakt", is een overbodige bepaling en dient derhalve niet te worden opgenomen in het bedoelde afzonderlijk artikel.

Artikel 11

1. Luidens paragraaf 1, 3°, van dit artikel kan een verzoek om milieu-informatie worden geweigerd indien het verzoek te algemeen geformuleerd is.

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 4, lid 1, c), van richtlijn 2003/4/EG. Luidens die richtlijn bepaling kan een verzoek om milieu-informatie worden geweigerd, indien het verzoek te algemeen geformuleerd is, "rekening houdend met artikel 3, lid 3". Artikel 3, lid 3, van de richtlijn schrijft voor dat, indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, de overheidsinstantie de aanvrager zo spoedig mogelijk

.../...

moet vragen zijn verzoek te preciseren en dat ze hem daarbij behulpzaam moet zijn. Die bepaling van de richtlijn wordt omgezet in artikel 8, § 3, van het ontwerp.

Ter wille van de volledige overeenstemming met de richtlijn zou artikel 11, § 1, 3°, van het ontwerp derhalve moeten worden aangevuld met de woorden "rekening houdend met artikel 8, § 3". Er zou ook geschreven kunnen worden: "het verzoek te algemeen geformuleerd blijft, ook na toepassing van artikel 8, § 3".

2. Luidens artikel 11, § 5, van het ontwerp wordt milieu-informatie gedeeltelijk beschikbaar gesteld, wanneer het mogelijk is informatie waarvan de bekendmaking de belangen zou kunnen aantasten die een weigering rechtvaardigen, van de overige gevraagde informatie te scheiden.

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 4, lid 4, van richtlijn 2003/4/EG. Die richtlijn bepaling voorziet in de mogelijkheid van gedeeltelijke terbeschikkingstelling van informatie "waarop lid 1, onder d) en e), of lid 2 van toepassing is". De bepalingen van artikel 4, lid 1, onder d) en e), en lid 2, van de richtlijn worden omgezet in artikel 11, § 1, 4° en 5°, en § 2, van het ontwerp.

Ter wille van de overeenstemming met de richtlijn zouden, in artikel 11, § 5, van het ontwerp, de woorden "informatie waarvan de bekendmaking de belangen zou kunnen aantasten die een weigering rechtvaardigen" moeten worden vervangen door "informatie waarop § 1, 4° of 5°, of § 2 van toepassing is".

Artikel 12

In paragraaf 2, tweede lid, van dit artikel moet de verwijzing naar "artikel 8, eerste lid," worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 8, § 1,".

Artikel 13

In het tweede lid van dit artikel moet de verwijzing naar "artikel 14" worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 15".

Hoofdstuk III

In hoofdstuk III (artikel 15) van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid om bij de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten een beroep in te stellen tegen een aantal weigeringsbeslissingen. Het opschrift van hoofdstuk III "Toegang tot de rechter" dient dan ook te worden vervangen door "Beroep bij de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten".

Artikel 16

1. In paragraaf 2, d), van dit artikel moet de verwijzing naar "artikel 16" worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 17".

2. Ter wille van de overeenstemming met artikel 7, lid 2, e), van richtlijn 2003/4/EG, dienen in de Nederlandse tekst van artikel 16, § 2, e), van het ontwerp de woorden "die het milieu aantasten of waarschijnlijk zullen aantasten" te worden vervangen door de neutrale uitdrukking "die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben".

Artikel 17

In de Nederlandse tekst van dit artikel wordt, in de paragrafen 1, 2, eerste lid, en 3, eerste lid, telkens de term "leefmilieu" gebruikt. Gelet op artikel 3, 1°, van het ontwerp waarin het begrip "milieu" wordt gedefinieerd, zou in artikel 17 het woord "leefmilieu" telkens moeten worden vervangen door "milieu".

Deze opmerking geldt eveneens voor de bepaling van artikel 16, § 2, d).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.132/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale", a donné le 9 décembre 2003 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis tend à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

Le chapitre I^{er} (articles 1^{er} à 3) du projet comporte des dispositions générales. Il définit l'objectif du règlement en projet (article 2) ainsi qu'un certain nombre de notions utilisées dans l'ordonnance en projet (article 3).

Le chapitre II (articles 4 à 14) règle la procédure et les modalités d'accès à l'information relative à l'environnement. L'article 4 garantit le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Les articles 5 à 10 et 14 concernent les modalités et les procédures d'exercice de ce droit garanti et les articles 11 à 13 prévoient certaines restrictions de ce droit.

Le chapitre III (article 15) prévoit la possibilité d'exercer un recours contre le refus de mise à disposition des informations.

Le chapitre IV (articles 16 à 22) règle la mise à la disposition du public des informations environnementales. Les articles 16 et 19 régissent la diffusion active et systématique des informations environnementales. L'article 17 impose au gouvernement l'obligation d'établir et de diffuser des rapports périodiques sur l'état de l'environnement et les articles 18 et 19 instaurent l'obligation de mettre à disposition toutes les informations utiles en cas de menace imminente pour la santé humaine ou pour l'environnement.

Enfin, le chapitre V (articles 23 à 26) contient une disposition qui règle le lien avec d'autres dispositions relatives à l'accès à l'information (article 23), une règle concernant le rapport à déposer auprès de la Commission européenne (article 24) et une disposition abrogatoire (article 26).

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

En vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en matière de "protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit". En vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, cette disposition s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale.

Le législateur régional bruxellois tire des dispositions précitées la compétence d'édicter des règles en matière d'accès aux informations environnementales.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

1. La disposition du 3° de cet article précise ce qu'il faut entendre par "autorité publique" pour l'application de l'ordonnance en projet.

Selon l'alinéa 2 de cette disposition, "une donnée détenue par un membre du personnel attaché à une autorité publique ou par un membre d'une instance collégiale constitutive d'une autorité publique, est une donnée détenue par l'autorité publique au sens de (l'ordonnance en projet)", "sauf si elle ne se rapporte manifestement pas à l'exercice des fonctions de l'intéressé".

Cet alinéa 2 ne vise pas tant à définir la notion d'"autorité publique", mais à préciser qu'il faut qualifier l'information visée d'"informations détenues par une autorité publique". Cette dernière notion est définie au 4° de l'article 3 du projet. L'alinéa 2 du 3° devrait dès lors logiquement figurer au 4°.

2. Les alinéas 3 et 4 de l'article 3, 3°, visent à habilitier le gouvernement à déterminer les modalités d'organisation pratique relatives au droit d'accès aux informations environnementales pour chaque administration publique distincte ou pour plusieurs administrations publiques prises conjointement.

Cette disposition n'est pas à sa place dans la définition d'"autorité publique". Elle doit figurer dans un article distinct du projet. La deuxième phrase de l'alinéa 3 selon laquelle "les arrêtés adoptés ... sont publiés au Moniteur belge", est superflue et ne doit dès lors pas figurer dans l'article distinct visé.

Article 11

1. Selon le paragraphe 1^{er}, 3°, de cet article, un refus peut être opposé à la demande d'information environnementale si la demande est formulée d'une manière trop générale.

Cette disposition a pour objet la transposition de l'article 4, paragraphe 1, c), de la directive 2003/4/CE. Selon cette disposition, une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où la demande est formulée d'une manière trop générale, "compte tenu de l'article 3, paragraphe 3". L'article 3, paragraphe 3, de la directive prescrit que si une demande est formulée d'une manière trop générale, l'autorité publique doit dès que possible inviter le demandeur à la préciser davantage et l'aider à cet effet. Cette disposition de la directive est transposée dans l'article 8, § 3, du projet.

Dans un souci de concordance parfaite avec la directive, il faudrait donc compléter l'article 11, § 1^{er}, 3°, du projet par les mots "compte tenu de l'article 8, § 3". La disposition pourrait également être formulée comme suit: "la demande demeure formulée d'une manière trop générale, même après application de l'article 8, § 3".

2. Selon l'article 11, § 5, du projet, les données doivent pouvoir faire l'objet d'un accès partiel lorsqu'il est possible d'en éliminer les mentions dont la diffusion porterait atteinte aux intérêts de nature à justifier le refus d'accès.

Cette disposition vise à transposer l'article 4, alinéa 4, de la directive 2003/4/CE. Cette disposition prévoit la possibilité de mettre partiellement à disposition des informations "relevant du champ d'application du paragraphe 1, points d) et e), ou du paragraphe 2". Les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, points d) et e), et

paragraphe 2, de la directive sont transposées dans l'article 11, § 1^{er}, 4° et 5°, et § 2, du projet.

Par souci de concordance avec la directive, il y aurait lieu de remplacer les mots "mentions dont la diffusion porterait atteinte aux intérêts de nature à justifier le refus d'accès" figurant à l'article 11, § 5, du projet par "mentions relevant du champ d'application du § 1^{er}, 4° ou 5°, ou § 2".

Article 12

Dans le paragraphe 2, alinéa 2, de cet article, il faut remplacer la référence à "l'article 8, alinéa 1^{er}," par une référence à "l'article 8, § 1^{er},".

Article 13

Dans le deuxième alinéa de cet article, il faut remplacer la référence à "l'article 14" par une référence à "l'article 15".

Chapitre III

Le chapitre III (article 15) du projet prévoit la possibilité d'exercer un recours auprès de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs contre un certain nombre de décisions de refus. Il faut donc remplacer l'intitulé du chapitre III "Accès à la justice" par "Recours auprès de la Commission régionale d'accès aux documents administratifs".

Article 16

1. Au paragraphe 2, d), de cet article, il faut remplacer la référence à "l'article 16" par une référence à "l'article 17".

2. Par souci de concordance avec l'article 7, paragraphe 2, e), de la directive 2003/4/CE, il y a lieu de remplacer dans le texte néerlandais de l'article 16, § 2, e), du projet les mots "die het milieu aantasten of waarschijnlijk zullen aantasten" par le membre de phrase plus neutre "die gevolgen voor het milieu hebben of waarschijnlijk zullen hebben".

Article 17

Dans le texte néerlandais de cet article, le terme "leefmilieu" apparaît dans les paragraphes 1^{er}, 2, alinéa 1^{er}, et 3, alinéa 1^{er}. Eu égard à l'article 3, 1°, du projet qui définit la notion de "milieu", il conviendrait de remplacer chaque occurrence du mot "leefmilieu" à l'article 17 par "milieu".

Cette observation vaut également pour l'article 16, § 2, d).

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER