ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.700/4
DU 25 MAI 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Défense, le 16 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « transposant la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant–projet, 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'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation générale

En plusieurs de ses dispositions, l'avant-projet de loi renvoie à certaines dispositions précises [1] de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (ci-après, la directive INSPIRE).

Il en va essentiellement ainsi de l'article 4, § 1er, second tiret, de l'article 9, § 1er, alinéas 1er et 2, et de l'article 10, §§ 2 et 4.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, un texte législatif ou réglementaire ne peut renvoyer à des dispositions de droit européen qui doivent faire l'objet de mesures de transposition par les États membres ; il doit renvoyer aux dispositions de droit interne qui assurent la transposition des dispositions européennes concernées.

Les dispositions de l'avant-projet énumérées ci-avant seront revues en conséquence.

Il en va de même en ce qui concerne le point 8 de l'annexe I et le point 8 de l'annexe III en projet [2].

[1] Plus spécialement les articles 11 et 14 de la directive INSPIRE.

[2] Par contre, il peut être renvoyé, dans le texte en projet, aux modalités d'application de la directive INSPIRE arrêtées, conformément à celle-ci, par voie de règlements, par la Commission européenne. L'article 5, alinéa 1er, l'article 6, § 2, l'article 7, §§ 1er et 2 et l'article 8 de l'avant-projet, qui opèrent de tels renvois, ne doivent donc pas, sur ce point, être modifiés.

Observations particulières

Article 4

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, c), i), de la directive INSPIRE, à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, premier tiret, de l'avant-projet de loi, il convient d'insérer les mots «, après avoir été produites ou reçues par une autorité publique relevant de l'autorité fédérale, ou bien gérées ou mises à jour par cette autorité, » entre les mots « relevant de l'autorité fédérale » et les mots « et que ces séries ».

Article 6

1. L'article 6, § 1er, alinéa 1er, de l'avant-projet de loi est ainsi rédigé :

> « Un réseau fédéral de services concernant les séries et services de données géographiques pour lesquels des métadonnées ont été créées conformément à la présente loi, est organisé au sein de l'infrastructure d'information géographique établie et exploitée par l'Institut géographique national ».

L'alinéa 2 du même paragraphe habilite purement et simplement le Roi à « abroger, modifier, compléter ou remplacer le présent paragraphe par arrêté délibéré en Conseil des Ministres ».

Une telle habilitation n'est pas admissible. En effet, elle porte atteinte aux principes constitutionnels régissant le rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, principes qui requièrent que le législateur fixe lui-même les règles de base pour les matières qu'il lui appartient de régler et qu'il arrête lui-même les choix politiques essentiels qui en constituent le fondement.

Certes, le pouvoir exécutif peut être habilité à modifier des dispositions législatives dans deux hypothèses :

- soit lorsque le règlement de la matière concernée n'a pas été confiée au législateur par la Constitution, que l'habilitation conférée au pouvoir exécutif est de nature plutôt technique et qu'une marge de manœuvre peu importante est laissée à celui-ci : en l'espèce, toutefois, la disposition à l'examen ne répond d'évidence pas à l'ensemble de ces conditions, spécialement la deuxième et la troisième ;

- soit lorsque, de manière générale, le législateur a entendu confier au pouvoir exécutif des « pouvoirs spéciaux » dans une matière déterminée incluant la possibilité de modifier, abroger

ou compléter des dispositions législatives mais telle ne semble pas être l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Mieux vaut, pour rester dans la première hypothèse ci-dessus, préciser les éléments essentiels et les conditions dans lesquelles le Roi est habilité à modifier le paragraphe en question, notamment pour assurer l'exécution de la directive INSPIRE dont l'avant-projet de loi entend assurer la transposition [3].

2. Afin de garantir la parfaite transposition de la directive INSPIRE, spécialement son article 11, paragraphe 1, alinéa 1er, les points a) à d) de l'article 6, § 2, alinéa 1er, de l'avant-projet seront complétés afin de définir l'objet des différents services énumérés, dans des termes similaires à ceux employés par la directive INSPIRE.

De même, un alinéa nouveau sera inséré dans le paragraphe 2 de l'article 6 de l'avant-projet de loi, reprenant la règle formulée à l'article 11, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive INSPIRE.

La même observation vaut *mutatis mutandis* en ce qui concerne les paragraphes 2 et 3 de l'article 11 de la directive INSPIRE.

Article 7

Il résulte du dossier communiqué au Conseil d'État que l'article 7 de l'avant-projet à l'examen entend assurer la transposition de l'article 12 de la directive INSPIRE.

Cet article 12 dispose comme suit :

> « Les États membres s'efforcent de donner aux autorités publiques la possibilité technique de relier leurs séries et services de données géographiques au réseau visé à l'article 11, paragraphe 1. Ce service est également mis à la disposition des tiers qui en font la demande et dont les séries et services de données géographiques respectent les règles de mise en œuvre concernant, en particulier, les obligations relatives aux métadonnées, aux services en réseau et à l'interopérabilité ».

[3] Sur la mise en œuvre « des pouvoirs spéciaux » en particulier les matières réservées, il est renvoyé au *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations nos 7.1.1 et suivantes.

Au regard de cette disposition, l'article 7 de l'avant-projet appelle les observations suivantes :

1. L'article 12 de la directive INSPIRE distingue d'une part, la possibilité technique que les États membres doivent s'efforcer de donner aux « autorités publiques » de relier leurs séries et services de données géographiques au réseau, possibilité qui n'est pas soumise à condition, et d'autre part, la mise à disposition des tiers de ce même service, laquelle est soumise à deux conditions.

En ce qui le concerne, le texte en projet traite sur le même pied les « autorités publiques autres que celles relevant de l'autorité fédérale » et les « tiers », et soumet leur accès au service concerné à des conditions identiques.

Un tel système méconnaît l'article 12 de la directive INSPIRE : en effet, si, aux yeux de l'auteur de l'avant-projet, les « autorités publiques autres que celles relevant de l'autorité fédérale » peuvent, en droit interne, apparaître comme étant des « tiers » par rapport aux autorités fédérales, il n'en va pas de même au regard du droit européen : la directive INSPIRE définit en effet le « tiers » comme « toute personne physique ou morale autre qu'une autorité publique (au sens de la directive) ».

Par conséquent, au regard de l'article 12 de la directive INSPIRE, les instances qui, en Belgique, constituent des « autorités publiques » au sens de la directive INSPIRE, ne peuvent être soumises au régime auxquels sont soumis les « tiers », et ce, que ces instances dépendent ou non d'un autre niveau de pouvoir.

Le texte en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

2. Les deux seules conditions auxquelles l'article 12 de la directive subordonne la mise à disposition des tiers du service consistant à relier les séries et services de données géographiques au réseau, résident dans ce que les tiers en fassent la demande et que leurs séries et services de données géographiques respectent les règles de mise en œuvre de la directive concernant, en particulier, les obligations relatives aux métadonnées, aux services en réseau et à l'interopérabilité.

Si l'on peut comprendre que l'auteur de l'avant-projet mette en place un système d'autorisation préalable afin de vérifier que ces conditions sont effectivement remplies, par contre, il ne peut mettre en place un système dans lequel des conditions supplémentaires sont imposées aux tiers.

L'article 7, § 2, de l'avant-projet de loi doit être revu de manière à supprimer toute condition qui serait imposée aux tiers et qui dépasse les prévisions de l'article 12 de la directive INSPIRE.

Article 9

1. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà rappelé,

> « En réglant l'accès aux documents administratifs dans la sphère de compétence qui est la sienne, une autorité a notamment le pouvoir de déterminer les exceptions dont elle estime devoir assortir le droit d'accès à ces documents. Cependant, un régime particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions résulte de l'article 32 de la Constitution, en ce qui concerne les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts déterminés : selon ce régime, chaque niveau de pouvoir est compétent - et seul compétent - pour fixer les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les institutions qui détiennent de tels documents, quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent » [4].

Il en résulte qu'en ce qui concerne la restriction de l'accès public aux séries et aux services de données géographiques, l'autorité fédérale est compétente pour fixer les restrictions de l'accès public qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les autorités publiques quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent.

L'article 9 de l'avant-projet de loi a trait aux restrictions à l'accès public aux séries et aux services de données géographiques. Tel que cet article est rédigé, il entend s'appliquer à toutes les autorités publiques quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent. Par conséquent, il doit être formulé de sorte que les motifs de restriction de l'accès public soient strictement limités à ce qui relève de la sphère de la compétence fédérale.

C'est vers cet objectif que tend, semble-t-il, la combinaison de l'article 9 de l'avant-projet et de son article 4, § 1er, alinéa 2 [5]. Toutefois, compte tenu des termes parfois très larges employés à l'article 9, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet de loi, la combinaison de ses

---

[4] Avis 38.943/2/V, donné le 5 septembre 2005, par la section de législation sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 mars 2006 modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 309/1, pp. 20-22).

[5] L'article 4, § 1er, alinéa 2, de l'avant-projet de loi précise en effet que « dans la mesure uniquement où, pour des motifs relevant des compétences fédérales, la présente loi impose des restrictions à l'accès public aux séries et aux services de données géographiques, elle s'applique également aux séries visées à l'alinéa 1er qui sont détenues par ou au nom […] des autorités publiques autres que celles relevant de l'autorité fédérale [et] des tiers à la disposition desquels un réseau de services visé à l'article 11, §1er, de la directive INSPIRE est mis.»

articles 9 et 4, § 1er, alinéa 2, n'apparaît pas suffisante pour garantir que l'article 9 demeure dans la sphère de la compétence fédérale [6].

L'article 9 à l'examen sera revu aux fins de mieux faire apparaître et garantir que les causes de restriction d'accès qu'il prévoit se limitent à ce qui relève de la sphère des compétences fédérales.

2. L'article 13, paragraphe 1, de la directive INSPIRE permet aux États membres de restreindre l'accès public aux séries et aux services de données géographiques « lorsqu'un tel accès nuirait aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale ».

Il résulte du paragraphe 2 du même article que ces motifs de restriction de l'accès sont de stricte interprétation.

Par conséquent, l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 3°, de l'avant-projet à l'examen ne peut, comme il le fait, retenir comme cause à part entière de restriction d'accès, la circonstance que cet accès nuirait « au caractère confidentiel des relations de l'autorité fédérale avec les communautés et les régions ». De telles relations sont en effet dépourvues de caractère international.

L'article 9, §1er, alinéa 1er, 3°, troisième tiret, de l'avant-projet sera omis.

Le cas échéant, la disposition du projet pourrait figurer à l'alinéa 2 du même article 9, § 1er.

Article 10

Conformément à l'article 14, paragraphe 2, de la directive INSPIRE, au paragraphe 2 de l'article 10 de l'avant-projet, il convient, *in fine*, d'ajouter les mots « particulièrement lorsqu'il s'agit d'un volume très important de données régulièrement mises à jour ».

[6] Ainsi, à l'article 9, § 1er, alinéa 2, g), de l'avant-projet est visée « la protection de l'environnement auquel ces informations ont trait, comme par exemple la localisation d'espèces rares » : la protection de l'environnement visée n'est donc pas ici limitée aux seuls aspects précis qui relèvent de la compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 11

Afin d'éviter toute confusion ou imprécision et de garantir la transposition de la directive 2007/2/CE, la disposition en projet devrait être rédigée de manière à mieux faire apparaître le lien entre la mission confiée à l'Institut géographique national et les exigences qui découlent des articles 1er à 10 de l'avant-projet de loi.

L'article 3*bis* en projet sera revu et précisé en conséquence.

Article 12

L'article 12 de l'avant-projet dispose comme suit :

« Art. 12. Le Roi prend le cas échéant les mesures nécessaires pour assurer la transposition des modifications des annexes I, II et III de la directive INSPIRE.

Le Roi peut ajouter des thèmes de données aux annexes I, II et III de la présente loi ».

Si, comme le laisse entendre le commentaire de cet article, celui-ci a pour seul objet, en ces deux alinéas, de permettre au Roi de modifier les annexes à l'avant-projet de loi aux fins de rendre celles-ci conformes au droit européen « en cas de modification des annexes de la directive INSPIRE », alors la disposition en projet sera mieux rédigée comme suit :

« Art. 12. Le Roi prend, le cas échéant, les mesures nécessaires pour assurer la transposition des modifications des annexes I, II et III de la directive INSPIRE.

À cet effet, Il peut modifier les annexes I, II et III de la présente loi ».

Si, contrairement à ce qui ressort du commentaire de l'article 12 de l'avant–projet de loi, l'alinéa 2 de cet article vise à permettre au Roi d'ajouter des thèmes de données aux annexes à la loi, indépendamment même de toute modification qui serait apportée aux annexes de la directive INSPIRE, il convient alors de préciser à quelles conditions et dans quelles hypothèses ces thèmes peuvent être ajoutés.

Article 13

Le délai de transposition de la directive INSPIRE a expiré le 15 mai 2009, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de cette directive.

Comme il ressort du dossier transmis à la section de législation, le 17 février 2011, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un arrêt dans l'affaire C-321/10 (Commission c. Royaume de Belgique), par lequel la Cour a déclaré et arrêté :

> « 1) En ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2007/2 (…), le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive ».

Dans ces conditions, la loi en projet doit entrer en vigueur rapidement et il ne peut donc être question d'habiliter le Roi à fixer une date d'entrée en vigueur sans fixer un terme, qui s'inscrit dans les exigences de la Commission européenne.

L'article 13 de l'avant-projet de loi sera donc revu.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE, L. DETROUX,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

C. GIGOT P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.700/4
VAN 25 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 28 april 2011 door de Minister van Landsverdediging verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot omzetting van de richtlijn 2007/02/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)", heeft het volgende advies gegeven:

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Verschillende bepalingen van het voorontwerp van wet verwijzen naar sommige nauwkeurig omschreven bepalingen [1] van richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE), hierna de INSPIRE-richtlijn genoemd.

Dat geldt in wezen voor artikel 4, § 1, tweede streepje, voor artikel 9, § 1, eerste en tweede lid, en voor artikel 10, §§ 2 en 4.

Zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State meermaals heeft gememoreerd, mag een wet- of verordeningstekst niet verwijzen naar bepalingen van Europees recht waarvoor de lidstaten omzettingsmaatregelen moeten nemen. Hij dient te verwijzen naar bepalingen van intern recht die zorgen voor de omzetting van de betrokken Europese bepalingen.

De hierboven opgesomde bepalingen van het voorontwerp moeten dienovereenkomstig worden herwerkt.

Hetzelfde geldt voor punt 8 van de ontworpen bijlage I en punt 8 van de ontworpen bijlage III [2].

---

[1] Meer bepaald de artikelen 11 en 14 van de INSPIRE-richtlijn.

[2] In de ontworpen tekst kan daarentegen wel verwezen worden naar de nadere toepassingsregels van de INSPIRE-richtlijn die in overeenstemming met deze richtlijn bij wege van verordeningen zijn vastgesteld door de Europese Commissie. Artikel 5, eerste lid, artikel 6, § 2, artikel 7, §§ 1 en 2, en artikel 8 van het voorontwerp, die dergelijke verwijzingen maken, moeten dienaangaande dus niet worden gewijzigd.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 4

Overeenkomstig artikel 4, lid 1, c), i), van de INSPIRE-richtlijn, dienen in artikel 4, § 1, eerste lid, eerste streepje, van het voorontwerp van wet de woorden “, in de zin dat ze zijn geproduceerd of ontvangen door een overheidsinstantie die onder de federale overheid valt dan wel worden beheerd of bijgewerkt door die instantie,” te worden ingevoegd tussen de woorden “die onder de federale overheid valt” en de woorden “en ze binnen de publieke taak”.

Artikel 6

1. Artikel 6, § 1, eerste lid, van het voorontwerp van wet luidt als volgt:

> “Een federaal netwerk van diensten met betrekking tot de verzamelingen geografische gegevens en de diensten met betrekking tot geografische gegevens waarvoor overeenkomstig deze wet metagegevens zijn opgesteld, wordt georganiseerd binnen de geografische informatie-infrastructuur die door het Nationaal Geografisch Instituut wordt opgericht en uitgebaat”.

Het tweede lid van deze paragraaf machtigt de Koning zonder meer om “deze paragraaf op [te] heffen, aan [te] vullen, [te] wijzigen of [te] vervangen bij een in Ministerraad overlegd besluit”.

Een dergelijke machtiging is niet toelaatbaar. Zij tast immers de grondwettelijke beginselen aan die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Volgens deze beginselen moet de wetgever zelf de basisregels vastleggen voor de aangelegenheden die bij hem berusten en moet hij zelf de essentiële beleidskeuzen vaststellen die er de grondslag van vormen.

De uitvoerende macht kan echter in twee gevallen worden gemachtigd om wetsbepalingen te wijzigen:

- ofwel wanneer het regelen van de betrokken aangelegenheid niet door de Grondwet aan de wetgever is overgelaten, wanneer de machtiging die aan de uitvoerende macht is verleend van veeleer technische aard is en wanneer de uitvoerende macht een beperkte beleidsvrijheid is gelaten: *in casu* beantwoordt de voorliggende bepaling echter duidelijk niet aan deze gezamenlijke voorwaarden, inzonderheid de tweede en de derde;

- ofwel wanneer, globaal genomen, de wetgever de bedoeling heeft in een welbepaalde aangelegenheid “bijzondere machten” te verlenen aan de uitvoerende macht, waaronder de mogelijkheid om wetsbepalingen te wijzigen, op te heffen of aan te vullen; naar het zich laat aanzien is zulks echter niet de bedoeling van de steller van het voorontwerp.

Om binnen de perken van het eerste hierboven genoemde geval te blijven, zou men er beter aan doen de essentiële gegevens te verduidelijken alsmede de omstandigheden waarin de Koning gemachtigd wordt om de betrokken paragraaf te wijzigen, met name om te zorgen voor de uitvoering van de INSPIRE-richtlijn waarvan het voorontwerp van wet de omzetting nastreeft [3].

2. Teneinde te zorgen voor de volkomen omzetting van de INSPIRE-richtlijn, inzonderheid artikel 11, lid 1, eerste alinea, daarvan, dienen de onderdelen a) tot d) van artikel 6, § 2, eerste lid, van het voorontwerp te worden aangevuld om de bestemming van de verschillende opgesomde diensten te definiëren in bewoordingen die gelijkaardig zijn aan de bewoordingen van de INSPIRE-richtlijn.

Tevens dient in paragraaf 2 van artikel 6 van het voorontwerp van wet een nieuw lid te worden ingevoegd dat de regel overneemt die in artikel 11, lid 1, tweede alinea, van de INSPIRE-richtlijn wordt verwoord.

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de leden 2 en 3 van artikel 11 van de INSPIRE-richtlijn.

Artikel 7

Uit het dossier dat aan de Raad van State werd bezorgd, blijkt dat artikel 7 van het voorliggende voorontwerp de bedoeling heeft te zorgen voor de omzetting van artikel 12 van de INSPIRE-richtlijn.

[3] Over de nadere uitwerking van de "bijzondere machten", in het bijzonder de voorbehouden aangelegenheden, wordt verwezen naar de *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 7.1.1 en volgende.

Dat artikel 12 luidt als volgt:

> “De lidstaten dragen er zorg voor dat de overheidsinstanties de technische mogelijkheid krijgen om hun verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens te koppelen aan het in artikel 11, lid 1, bedoelde netwerk. Deze dienst wordt op verzoek ook ter beschikking van derde partijen gesteld wier verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens voldoen aan de uitvoeringsbepalingen waarin eisen zijn vastgesteld voor, met name, metagegevens, netwerkdiensten en interoperabiliteit”.

Ten aanzien van deze bepaling geeft artikel 7 van het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1. Artikel 12 van de INSPIRE-richtlijn onderscheidt enerzijds de technische mogelijkheid die de lidstaten aan de “overheidsinstanties” moeten trachten te geven om hun verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens te koppelen aan het netwerk, een mogelijkheid die niet aan voorwaarden is onderworpen, en anderzijds de terbeschikkingstelling van diezelfde dienst aan derde partijen, die aan twee voorwaarden is onderworpen.

De ontworpen tekst behandelt dienaangaande de “overheidsinstanties andere dan deze die onder de federale overheid vallen” en de “derde partijen” op voet van gelijkheid, en onderwerpt hun toegang tot de betrokken dienst aan volstrekt dezelfde voorwaarden.

Een dergelijke regeling schendt artikel 12 van de INSPIRE-richtlijn. Immers, voor de steller van het voorontwerp kunnen de “overheidsinstanties andere dan deze die onder de federale overheid vallen” in het intern recht weliswaar “derde partijen” zijn ten opzichte van de federale overheden, maar dat geldt niet ten aanzien van het Europees recht. De INSPIRE-richtlijn definieert de “derde partij” immers als “natuurlijke of rechtspersoon die geen overheidsinstantie is (in de zin van de richtlijn)”.

Ten aanzien van artikel 12 van de INSPIRE-richtlijn mogen de instanties die in België “overheidsinstanties” zijn in de zin van de INSPIRE-richtlijn, zodoende niet worden onderworpen aan dezelfde regeling waaraan de “derde partijen” zijn onderworpen, ongeacht of deze instanties al dan niet afhangen van een ander beleidsniveau.

De ontworpen tekst dient te worden herzien in het licht van deze opmerking.

2. De twee enige voorwaarden die artikel 12 van de richtlijn verbindt aan de terbeschikkingstelling aan derde partijen van de dienst om de verzamelingen geografische gegevens en desbetreffende diensten te koppelen aan het netwerk, bestaan erin dat de derde partijen erom verzoeken en dat hun verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens voldoen aan de uitvoeringsbepalingen van de richtlijn waarin eisen zijn vastgesteld voor, met name, metagegevens, netwerkdiensten en interoperabiliteit.

Het valt weliswaar te begrijpen dat de steller van het voorontwerp een regeling van voorafgaande vergunning opzet om na te gaan of deze voorwaarden daadwerkelijk zijn vervuld. Hij kan daarentegen geen regeling opzetten waarin bijkomende voorwaarden worden opgelegd aan derde partijen.

Artikel 7, § 2, van het voorontwerp van wet dient te worden herzien opdat elke voorwaarde die zou worden opgelegd aan derde partijen en die verder gaat dan de bepalingen van artikel 12 van de INSPIRE-richlijn, wordt weggelaten.

Artikel 9

1. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft reeds gewezen op het volgende:

> “En réglant l'accès aux documents administratifs dans la sphère de compétence qui est la sienne, une autorité a notamment le pouvoir de déterminer les exceptions dont elle estime devoir assortir le droit d'accès à ces documents. Cependant, un régime particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions résulte de l'article 32 de la Constitution, en ce qui concerne les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts déterminés: selon ce régime, chaque niveau de pouvoir est compétent - et seul compétent - pour fixer les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les institutions qui détiennent de tels documents, quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent [4]”.

Daaruit volgt dat, betreffende de beperking van de publieke toegang tot de verzamelingen geografische gegevens en de desbetreffende diensten, de federale overheid bevoegd is om de beperkingen van de publieke toegang vast te leggen, op gronden inzake de bescherming van belangen die onder haar eigen bevoegdheid vallen. Deze uitzonderingen gelden voor al de overheidsinstanties, ongeacht het beleidsniveau waaronder ze ressorteren.

[4] Advies 38.943/2/V, op 5 september 2005 door de afdeling Wetgeving gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 16 maart 2006 tot wijziging van Boek I van het Milieuwetboek inzake het recht van toegang van het publiek tot milieu-informatie (*Parl.St.* W.Parl. 2005-2006, nr. 309/1, 20-22).

Artikel 9 van het voorontwerp van wet heeft betrekking op de beperkingen van de publiek toegang tot de verzamelingen geografische gegevens en desbetreffende diensten. Zoals dit artikel is opgesteld, is het de bedoeling dat het toepassing vindt op alle overheidsinstanties ongeacht het beleidsniveau waaronder ze ressorteren. Het dient bijgevolg zo te worden geformuleerd dat de gronden voor beperking van de publieke toegang strikt beperkt worden tot wat onder de federale bevoegdheden ressorteert.

Dit is, naar het zich laat aanzien, het streefdoel van de gezamenlijke lezing van artikel 9 en van artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp [5]. Echter, gelet op de soms erg algemene bewoordingen in artikel 9, § 1, tweede lid, van het voorontwerp van wet, is de gezamenlijke lezing van de artikelen 9 en 4, § 1, tweede lid, klaarblijkelijk ontoereikend om te garanderen dat artikel 9 in de federale bevoegdheidssfeer blijft [6].

Het voorliggende artikel 9 moet worden herzien zodat beter tot uiting komt en beter gewaarborgd wordt dat de redenen voor de beperking van toegang waarin het voorziet beperkt zijn tot wat onder de federale bevoegdheid valt.

2. Krachtens artikel 13, lid 1, van de INSPIRE-richtlijn mogen de lidstaten de publieke toegang tot verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens beperken “indien de toegang afbreuk zou doen aan de internationale relaties, de openbare veiligheid of de nationale defensie”.

Uit lid 2 van hetzelfde artikel blijkt dat die redenen voor beperking van de toegang restrictief geïnterpreteerd moeten worden.

In het voorliggende artikel 9, § 1, eerste lid, 3°, van het voorontwerp kan bijgevolg, zoals dat thans het geval is, de omstandigheid dat die toegang afbreuk zou doen aan “het vertrouwelijke karakter van de betrekkingen van de federale overheid met de gemeenschappen en gewesten” niet opgenomen worden als volwaardige reden voor beperking van de toegang. Zulke betrekkingen hebben immers geen internationaal karakter.

---

[5] Artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp van wet preciseert immers: “slechts in de mate dat deze wet, op gronden die tot federale bevoegdheden behoren, de publieke toegang tot verzamelingen geografische gegevens en diensten met betrekking tot geografische gegevens beperkt, is zij tevens van toepassing op verzamelingen bedoeld in het eerste lid die worden bewaard door of namens […] overheidsinstanties andere dan deze die onder de federale overheid vallen [en] derde partijen waaraan een dienstennetwerk bedoeld in artikel 11, § 1, van de INSPIRE-richtlijn ter beschikking is gesteld”.

[6] Zo wordt in artikel 9, § 1, tweede lid, g), van het voorontwerp “de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten” vermeld. De beoogde bescherming van het milieu wordt hier dus niet beperkt tot slechts de welbepaalde aspecten die tot de federale bevoegdheid behoren krachtens artikel 6, § 1, II, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Artikel 9, § 1, eerste lid, 3°, derde streepje, van het voorontwerp moet vervallen.

In voorkomend geval zou die bepaling ondergebracht kunnen worden in het tweede lid van hetzelfde artikel 9, § 1.

Artikel 10

Overeenkomstig artikel 14, lid 2, van de INSPIRE-richtlijn, moeten in paragraaf 2 van artikel 10 van het voorontwerp *in fine* de woorden “met name in geval van zeer grote hoeveelheden realtimegegevens” worden toegevoegd.

Artikel 11

Om alle verwarring of onduidelijkheid te voorkomen en te waarborgen dat richtlijn 2007/2/EG wordt omgezet, zou de ontworpen bepaling zo moeten worden gesteld dat het verband tussen de opdracht toevertrouwd aan het Nationaal Geografisch Instituut en de vereisten die voortvloeien uit de artikelen 1 tot 10 van het voorontwerp van wet beter tot uiting komt.

Het ontworpen artikel 3*bis* moet dienovereenkomstig worden herzien en gepreciseerd.

Artikel 12

Artikel 12 van het voorontwerp bepaalt het volgende:

> “Art. 12. De Koning neemt in voorkomend geval de nodige maatregelen om de omzetting te verzekeren van de eventuele wijzigingen van de bijlagen I, II en III van de INSPIRE-richtlijn.
>
> De Koning kan de thematische categorieën geografische gegevens van de bijlagen I, II en III van deze wet aanvullen”.

Indien de twee leden van dit artikel, zoals de toelichting daarbij lijkt aan te geven, enkel tot doel hebben de Koning in staat te stellen de bijlagen bij het voorontwerp van wet te wijzigen om deze in overeenstemming te brengen met het Europees recht “bij eventuele wijzigingen van de richtlijn”, zou de ontworpen bepaling beter als volgt worden gesteld:

“Art. 12. De Koning neemt in voorkomend geval de nodige maatregelen voor de omzetting van de eventuele wijzigingen van de bijlagen I, II en III bij de INSPIRE-richtlijn.

Hij kan daartoe de bijlagen I, II en III van deze wet wijzigen”.

Indien, in tegenstelling tot wat blijkt uit de toelichting bij artikel 12 van het voorontwerp van wet, het tweede lid van dat artikel ertoe strekt de Koning in de gelegenheid te stellen thematische categorieën van gegevens toe te voegen aan de bijlagen bij de wet, los zelfs van iedere wijziging die aangebracht zou worden aan de bijlagen bij de INSPIRE-richtlijn, moet gepreciseerd worden onder welke voorwaarden en in welke gevallen die thematische categorieën mogen worden toegevoegd.

Artikel 13

De termijn voor de omzetting van de INSPIRE-richtlijn is luidens artikel 24, lid 1, van die richtlijn verstreken op 15 mei 2009.

Zoals blijkt uit het dossier dat op 17 februari 2011 aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een arrest gewezen in de zaak C-321/10 (Commissie t. Koninkrijk België) waarbij het Hof het volgende heeft verklaard:

> “1) Door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan richtlijn 2007/2/EG […], is het Koninkrijk België de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nagekomen”.

De ontworpen wet moet bijgevolg snel in werking treden en er kan dus geen sprake van zijn dat de Koning gemachtigd wordt om een datum van inwerkingtreding vast te stellen zonder dat een termijn wordt bepaald die aansluit bij de vereisten van de Europese Commissie.

Artikel 13 van het voorontwerp moet dus worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	L. DETROUX,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

C. GIGOT P. LIÉNARDY