

## BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1990-1991

13 JUNI 1991

### ONTWERP VAN ORDONNANTIE

inzake de toegang tot informatie  
met betrekking tot het milieu  
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### VAN GEHEIM TOT RECHT OP INFORMATIE INZAKE MILIEU

De inwoner die inlichtingen wenst omtrent de toestand van het milieu waarin hij leeft, de invloed van een projekt of van een bestaande aktiviteit ten aanzien van het milieu, de beslissingen die overwogen of genomen worden inzake milieu,... stuit vaak op een zware hindernis, met name de administratie welke over die informatie beschikt, maar komt aandraven met het principe van de geheimhouding.

Daardoor wordt algemeen aangenomen dat bij gebrek aan een andersluidende tekst, de administratie verplicht is, of tenminste de documenten waarover ze beschikt, mag geheimhouden (M. Herbiest, « Le secret dans l'administration en droit belge », in *Le secret et le droit*. Trav. Assoc. M. Capitant, d. XV, 1974, pp. 619 e.v.).

Een dergelijk principe is nochtans bijzonder schadelijk.

Inderdaad, het voert tot feitelijke ongelijkheid, ten gunste van een handvol personen die het geluk hebben toegang te hebben tot bepaalde inlichtingen en in het algemeen tegelijkertijd invloed kunnen uitoefenen op het beslissingsproces, dit ten nadele van de meerderheid van de burgers, die over geen bevoorrechte informatiebronnen beschikken.

## CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1990-1991

13 JUIN 1991

### PROJET D'ORDONNANCE

sur l'accès à l'information  
relative à l'environnement dans la Région  
de Bruxelles-Capitale

### EXPOSE DES MOTIFS

#### DU SECRET AU DROIT A L'INFORMATION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT

L'habitant qui entend s'informer sur l'état de l'environnement dans lequel il vit, l'impact d'un projet ou d'une activité existante au regard de l'environnement, les décisions,... se heurte bien souvent à un obstacle puissant, l'administration qui détient cette information lui opposant le principe du secret.

De fait, on considère traditionnellement qu'à défaut de texte contraire, l'administration est tenue ou, à tout le moins, peut garder le secret sur les documents qui sont en sa possession (M. Herbiest, « Le secret dans l'administration en droit belge », in *Le Secret et le droit*, Trav. Assoc. H. Capitant, t. XI, 1974, pp. 619 et sv.).

Un tel principe est pourtant particulièrement pernicieux.

En effet, il induit des inégalités de fait, au profit d'une poignée de personnes qui ont la chance de pouvoir accéder à certaines informations et généralement en même temps d'influer sur le processus de décision, et au détriment de la majorité des citoyens, qui ne disposent pas de canaux privilégiés d'information.

De administratieve geheimhouding onderhoudt eveneens een klimaat van wantrouwen tegenover de administratie die de informatie bezit. Terecht of onterecht, maar in elk geval in een weinig vriendelijk klimaat, veroorzaakt door het principe zelf van de geheimhouding, « geniet » de overheid dan ook een reputatie van partijdigheid voor al degenen die voordeel halen uit de geheimhouding of die op bevoorrechte manier toegang hebben tot de informatie; nu is het zo dat die partijdigheid uiterst moeilijk in overeenstemming te brengen is met de verplichting, voor diezelfde overheid, om te handelen in het openbaar belang, dit wil zeggen in het belang van het publiek.

Inzake milieu vertoont het principe van de administratieve geheimhouding een bijzonder ergerend karakter, daar waar overigens staande gehouden wordt dat het milieu zaak is van iedereen en dat de openbare mening een essentiële hefboom is om aan te sporen tot de omschrijving en tot de doeltreffendheid van een milieubeleid. Hoe kan men enerzijds beweren dat het milieu van openbaar belang is, dit wil zeggen belangrijk is voor het publiek, en anderzijds voor datzelfde publiek een zeker aantal inlichtingen verborgen houden die het nochtans in de eerste plaats aanbelangen?

Overigens heeft deze overweging, die niet nieuw is, de wetgever er reeds toe gebracht aan het publiek toegang te verlenen tot diverse inlichtingen waarover de overheid beschikt inzake milieu.

Aldus wordt, bij gelegenheid van openbare enquêtes die aan diverse beslissingen voorafgaan (exploitatievergunningen, plannen van ruimtelijke ordening, bouw- en verkavelingsvergunningen), aan de bevolking het recht toegekend om de voor de enquête voorgelegde documenten te raadplegen. Of wordt aan de bewoners – of aan sommigen onder hen – het recht toegekend om de genomen beslissingen in te zien.

Nochtans kan men de ontoereikendheid van die maatregelen niet verhelen. Ze houden reeds uit zichzelf soms moeilijk te rechtvaardigen beperkingen in en ze zijn nog heel ver af van het systematisch regelen van de procedures die aan de bewoners een vlotte toegang verlenen tot de betrokken documenten. Bovendien en vooral bestaat er een groot aantal documenten waarvan de toegankelijkheid helemaal niet voorzien is; vermelden we, zomaar door elkaar, de adviezen door de administratie uitgebracht bij de procedures van toelatingsaanvragen, de adviezen van raadgevende instellingen die inzake milieu werden opgericht, de verslagen die volgen op de toezichtsmaatregelen inzake kwaliteit van het milieu, de talrijke studies voor rekening van de overheid uitgevoerd inzake milieu, de vergunningen tot lozing van afvalwater, ...

Le secret administratif entretient aussi un climat de suspicion vis-à-vis de l'administration qui retient l'information. A tort ou à raison, mais en tout cas dans un climat peu amène provoqué par le principe même du secret, les pouvoirs publics sont ainsi dotés d'une réputation de parti-pris pour tous ceux à qui profite le secret ou qui ont un accès privilégié à l'information; or, ce parti-pris cadre extrêmement mal avec l'obligation, pour ces mêmes pouvoirs publics, d'agir dans l'intérêt public, c'est-à-dire dans l'intérêt du public.

En matière d'environnement, le principe du secret administratif présente un caractère spécialement choquant, alors qu'il est par ailleurs affirmé que l'environnement est l'affaire de tous et que l'opinion publique est un levier essentiel pour inciter à la définition et à l'efficacité d'une politique de l'environnement. Comment en même temps affirmer que l'environnement est d'intérêt public, c'est-à-dire l'intérêt du public, et cacher à celui-ci un certain nombre d'informations qui pourtant le concernent au premier chef?

Au reste, cette réflexion, qui n'est pas nouvelle, a déjà conduit le législateur à permettre au public l'accès à diverses informations détenues par les pouvoirs publics en matière d'environnement.

Ainsi, lors des enquêtes publiques précédant diverses décisions (autorisation d'exploiter, plans d'aménagement du territoire, permis de bâtir et de lotir), la population se voit reconnaître le droit de consulter les documents soumis à enquête. Ou encore, il est reconnu aux habitants – ou à certains d'entre eux – le droit de consulter des décisions qui ont été prises.

L'on ne peut cependant cacher l'insuffisance de ces dispositions. Déjà en elles-mêmes, elles comportent parfois des restrictions peu justifiables et elles sont loin d'organiser systématiquement les procédures permettant aux habitants d'avoir un accès aisé aux documents concernés. En outre, et surtout, il subsiste un très grand nombre de documents dont l'accès n'est pas du tout prévu: citons, pêle-mêle, les avis émis par l'administration dans les procédures de demandes d'autorisations, les avis des instances consultatives instituées en matière d'environnement, les rapports faisant suite aux mesures de surveillance de la qualité de l'environnement, les multiples études menées pour le compte des pouvoirs publics en matière d'environnement, les autorisations de déversement d'eaux usées.

Daarom is het op heden gerechtvaardigd dat men zou overgaan tot het veralgemenen en het volledig regelen van het recht op raadpleging van de documenten welke de administratie inzake milieu in haar bezit heeft. Wel te verstaan mag men, bij de op te stellen wetgeving, niet uit het oog verliezen dat, in sommige gevallen, bepaalde hogere belangen kunnen worden aangevoerd tegen het ruchtbaar maken van informatie; wij zullen er hier speciaal rekening mee houden en er verder op terugkomen. Maar waar het op dit niveau op aankomt, is de aandacht te vestigen op de omkering van de principes: van een stelsel van administratieve geheimhouding dient men over te gaan, in elk geval inzake milieu, tot een stelsel van toegankelijkheid tot de informatie in bezit van de administratie.

\*  
\*\*

Indien de hier voorgestelde omvorming tot gevolg zal hebben dat bepaalde administratieve gewoonten tamelijk grondig zullen gewijzigd worden, dient er toch op gewezen dat België ter zake een flinke achterstand goed te maken heeft tegenover heel wat andere Staten.

Aldus kent Zweden sinds meer dan twee eeuwen een grondig uitgewerkt stelsel van toegankelijkheid van administratieve documenten, dat voorkomt in een basistekst van het Zweeds recht, de fundamentele wet op de pers, waarvan de jongste versie dateert van 1976. De VSA kennen eveneens een noemenswaardige traditie van administratieve doorzichtigheid, welke haar uitdrukking vindt in de Freedom of Information Act van 4 juli 1966, in 1974 gewijzigd door de wet 93-502.

Dichter bij ons heeft Frankrijk, waarvan men het belang van de administratie kent, dank zij een wet, nr. 78-753 van 17 juli 1978, houdende diverse verbeteringsmaatregelen inzake de betrekkingen tussen de administratie en het publiek, gezorgd voor een wetgeving tot vastlegging en regeling van de vrijheid van toegang tot administratieve documenten.

De toepassing van die wet inzake de documenten die het milieu aangaan is eenvoudig merkwaardig (zie het 5de aktiviteitsrapport van de Commissie tot toegankelijkheid van de administratieve documenten, *L'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 1988, pp. 49 e.v.).

Andere Staten zijn gevolgd. Vermelden we :

- in het Groothertogdom Luxemburg, de wet van 1 december 1978 tot regeling van de niet-rechtsdeskundige procedure, en het groothertogelijk reglement van 8 juni 1979 met betrekking tot de te volgen procedure door de administraties van Staat en gemeenten;

C'est pourquoi il se justifie aujourd'hui de généraliser et d'organiser complètement le droit d'accès aux documents détenus par l'administration en matière d'environnement. Bien entendu, dans la législation à prendre, il ne faut pas perdre de vue que, dans certains cas, des intérêts supérieurs déterminés peuvent s'opposer à la divulgation d'informations; il en sera ici particulièrement tenu compte, nous y reviendrons plus loin. Mais l'important, à ce niveau-ci, est de souligner l'inversion des principes: d'un régime de secret administratif, il convient de passer, en tout cas en matière d'environnement, à un régime d'accès aux informations détenues par l'administration.

\*  
\*\*

Si la réforme ici proposée est appelée à modifier assez profondément certaines habitudes administratives, il convient quand même d'insister sur le fait qu'en la matière, la Belgique a un net retard à rattraper par rapport à un grand nombre d'Etats.

Ainsi la Suède connaît depuis plus de deux siècles un régime très élaboré d'accès aux documents administratifs, qui figure dans un texte de base du droit suédois, la loi fondamentale sur la presse, dont la dernière version date de 1976. Les USA ont également une tradition appréciable de transparence administrative, qui trouve son expression dans le Freedom of Information Act du 4 juillet 1966, modifié en 1974 par la loi 93-502.

Plus près de nous, la France, dont on connaît l'importance de l'administration, s'est dotée, par une loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, d'une législation consacrant et organisant la liberté d'accès aux documents administratifs.

L'application de cette loi quant aux documents ayant trait à l'environnement est tout-à-fait remarquable (voy. le 5<sup>me</sup> rapport d'activité de la commission d'accès aux documents administratifs, *L'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 1988, pp. 49 et sv.).

D'autres Etats ont suivi. Citons ainsi :

- au Grand-Duché de Luxembourg, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes;

- in Nederland, de wet van 9 november 1978 inzake administratieve doorzichtigheid;
- in Denemarken, de wet van 19 december 1985 inzake het recht van toegang tot de administratieve documenten.

In Italië bevestigt de wet 349/1986 van 6 juli 1986, een organische wet inzake milieu, eveneens het recht van elk staatsburger tot het raadplegen van informatie betreffende het milieu.

Tenslotte - en niet het minst belangrijk - kunnen we gewag maken van de EEG-richtlijn 91/313/EEG van 7 juni 1990 betreffende de vrije toegang tot milieu-informatie.

#### VOORSTELLING VAN DE TEKST VAN DE ORDONNANTIE

Ter inleiding willen we onderstrepen dat de ordonnantie zo nauw mogelijk het reeds vermelde voorstel van EEG-richtlijn opvolgt. Aangezien deze gebaseerd is op artikel 130 S van het EEG-vedrag, kan het Gewest beschikkingen voorzien die gunstiger zijn vanuit het oogpunt milieu, dit wil zeggen dat ze de toegangsmogelijkheden tot informatie verhogen; inderdaad zijn er enkele bepalingen in het ontwerp van ordonnantie welke die richting volgen.

##### 1. Vastlegging van het principe van toegangsrecht tot informatie betreffende het milieu

Artikel 2 van de ordonnantie legt in principe het toegangsrecht tot informatie betreffende het milieu vast. Dit recht wordt toegekend aan elk persoon zonder dat ter zake onderscheid gemaakt wordt naar gelang van de nationaliteit, de woonplaats, enz.; laten we er ook op wijzen dat een lid van een wijkcomité dat geen rechtspersoonlijkheid bezit, eveneens dit recht kan uitoefenen. In overeenstemming met de EEG-richtlijn (art. 3.1; 1<sup>o</sup> alinea) is het niet noodzakelijk om over een eigen belang te beschikken om dit recht uit te oefenen: het is zo, dat het belang om op te komen voor de kwaliteit van het milieu een collectief belang is, zodat de vereiste van een persoonlijk belang niet relevant is. De beperkingen van het toegangsrecht, voorzien in artikelen 9 en 10, vormen zeer degelijke remmen op wat sommigen zouden kunnen beschouwen als stuitend in zulke beschikking.

##### 2. Toepassingsgebied van de ordonnantie

Het toepassingsgebied van de ordonnantie wordt omschreven in artikel 3.

De ordonnantie legt het toegangsrecht vast tot « informatie betreffende het milieu ».

- aux Pays-Bas, la loi du 9 novembre 1978 sur la transparence administrative;
- au Danemark, la loi du 19 décembre 1985 sur le droit d'accès aux documents administratifs.

En Italie, la loi 349/1986 du 8 juillet 1986, qui est une loi organique de l'environnement, consacre aussi le droit de tout citoyen à l'accès à l'information en matière d'environnement.

Enfin - et ce n'est pas le moindre élément - il convient de citer la directive 91/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

#### PRESENTATION DU TEXTE DE L'ORDONNANCE

En préambule, il y a lieu de souligner que l'ordonnance s'inspire de la directive CEE indiquée. Celle-ci étant fondée sur l'article 130 S du traité CEE, il est loisible à la Région de prévoir des dispositions plus favorables du point de vue de l'environnement, c'est-à-dire accroissant les possibilités d'accès à l'information; quelques dispositions de l'ordonnance vont effectivement dans ce sens.

##### 1. Consécration du principe du droit d'accès à l'information relative à l'environnement

L'article 2 de l'ordonnance consacre en principe le droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Ce droit est reconnu à toute personne, sans qu'il y ait lieu à cet égard de faire de distinction selon la nationalité, le lieu de résidence, etc.; soulignons aussi qu'un membre d'un comité de quartier dénué de la personnalité juridique peut également exercer ce droit. Conformément à la directive CEE (art. 3, 1. 1<sup>er</sup> alinéa), il n'est pas requis de se prévaloir d'un intérêt propre pour exercer ledit droit: il est vrai que l'intérêt à intervenir pour la qualité de l'environnement est un intérêt collectif, ce qui rend sans pertinence l'exigence d'un intérêt propre. Les limites aux droits d'accès que prévoient les articles 9 et 10 mettent de très nets freins à ce que certains pourraient considérer comme choquant dans une telle disposition.

##### 2. Champ d'application de l'ordonnance

Le champ d'application de l'ordonnance est défini à l'article 3.

L'ordonnance consacre le droit d'accès à l'« information relative à l'environnement ».

Het is praktisch onmogelijk, om in een wettekst een bruikbare omschrijving te geven van het begrip « Milieu ». Inderdaad dient dit begrip in ruime zin te worden opgevat : de aanslagen op het milieu vloeien niet enkel voort uit verontreiniging in strikte zin, maar ook uit allerlei ongemakken die het leefmilieu van de bewoners aantasten.

De bepaling volgens dewelke « informatie » een gegeven is « van feitelijke of van juridische aard » maakt het mogelijk, te stellen dat het publiek niet alleen toegang heeft tot beslissingen (onder voorbehoud van wat gezegd zal worden betreffende « onvoltooide » documenten), tot circulaires, onderrichtingen, processen-verbaal, studies, rapporten, enz...

Opdat een informatie toegankelijk zou zijn, dient ze deel uit te maken van een bepaald element waarvan er een spoor overblijft.

Artikel 3, 3° bepaalt dat dit element, volgens het geval, een schriftelijk document is, een basis van geautomatiseerde verwerking van de informatie, een visuele of een geluidsopname.

Artikel 3, 3° vergt nog enkele commentaren omtrent het begrip « *gegevens in bezit van de administratie* ».

Enkel de bestaande gegevens zijn toegankelijk. Er kan dus geen sprake van zijn om op voorhand om inzage te verzoeken van een document dat nog niet bestaat. Wel is het mogelijk dat toegankelijke gegevens reeds bestaan van vóór het van kracht worden van de verordening.

Men kan enkel inzage nemen van gegevens in bezit van de administratie – in de zin zoals dit begrip zal omschreven worden – en niet van gegevens die enkel in het bezit zouden zijn van een particulier of van een onderneming. Anderzijds, zoals de EEG-richtlijn (artikel 2b) voorziet, volstaat het dat de administratie « in bezit is » van een gegeven, dit wil zeggen dat ze er een feitelijk meesterschap over uitoefent uit welken hoofde dan ook – eigendom, inbewaringgeving, leen, ... – opdat het door de ordonnantie erkend recht zou kunnen toegepast worden.

Il est pratiquement impossible de donner de la notion d'« environnement » une définition utile dans le texte légal. En fait, cette notion est à entendre largement : les atteintes à l'environnement découlent non seulement de pollutions au sens strict, mais aussi de toutes espèces de nuisances affectant le cadre de vie des habitants.

La précision selon laquelle l'« information » est une donnée « de nature factuelle ou juridique » permet d'établir que sont accessibles au public non seulement des décisions (sous réserve de ce qui sera dit à propos des documents « inachevés »), des circulaires, instructions, procès-verbaux, études, rapports, etc.

Pour qu'une information soit accessible, il faut qu'elle soit incorporée dans un élément déterminé dont il reste trace.

L'article 3, 3° précise que cet élément est, selon le cas, un document écrit, une base de traitement automatisée de l'information, un enregistrement visuel ou un enregistrement sonore.

L'article 3, 3° appelle encore quelques commentaires à propos de la notion de « *données détenues par l'administration* ».

Seules les données existantes sont accessibles. Il ne peut donc être question de solliciter par avance l'accès à un document n'existant pas encore. Il est bien entendu possible que des données accessibles soient antérieures à l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

L'on ne peut accéder qu'aux données détenues par l'administration – au sens où on définira cette notion – et non aux données que détiendrait seulement un particulier ou une entreprise. Par contre, comme le prévoit la directive CEE (art. 2b), il suffit qu'une administration « détienne », c'est-à-dire exerce une maîtrise de fait sur une donnée, à quelque titre que ce soit – propriété, dépôt, prêt, ... – pour que le droit reconnu par l'ordonnance trouve à s'appliquer.

De afkomst van een document is dus van weinig belang : is aldus toegankelijk, een document, opgemaakt door een privaat persoon (bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag of een expertiseverslag door een studie bureau opgemaakt voor een onderneming) of door een autoriteit die niet tot het Gewest behoort (bijvoorbeeld een verslag van het hulpplan opgemaakt door de Civiele Bescherming in geval van een ernstig industrieel ongeval), zodra het medegedeeld wordt aan een instantie welke een taak uitoefent op het gebied van de aangelegenheden, toegewezen aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Maar het is uiteraard enkel op deze laatste instantie dat de verplichting neer komt om toegang te verlenen tot het document.

Wat de misbruiken betreft, waartoe het mededelen van documenten door derden opgemaakt zou kunnen leiden, deze worden vermeden door de uitzonderingen en beperkingen op het toegangsrecht, voorzien in onderhavig ontwerp (artikelen 9 en 10).

In overeenstemming met de EEG-richtlijn (artikel 3, § 3), zijn onvoltooid documenten niet toegankelijk. Het gaat hier om een zeer belangrijke uitzondering op het toegangsrecht, die met name tot doel heeft het in acht nemen van de onafhankelijkheid - en dus van de geheimhouding - waarover de administratie moet beschikken om bepaalde beslissingen te nemen, maar die ook strikt en objectief moet worden geïnterpreteerd, zodat de administratie niet alleen meester blijft over het evalueren van het voltooid-zijn van een document. De idee komt hierop neer : zolang een document in een toestand van schets, van voorontwerp verkeert, niet volledig door de auteur ervan is afgewerkt, kan het niet worden medegedeeld.

Er dient op gewezen dat men « onvoltooid document » niet moet verwarren met « voorbereidend document ». Ontwerpen (bv. ontwerpen van reglementerende teksten), adviezen, rapporten,... die aan een beslissing voorafgaan, vormen als dusdanig geen onvoltooid documenten in de zin van de verordening : één van de criteria om het onderscheid te kunnen maken tussen een onafgewerkt document (niet ter inzage van het publiek) en een voorbereidend document (ter inzage van het publiek) is het ogenblik waarop de documenten de instantie verlaten waar ze werden ongesteld en besproken en naar een overheid of een persoon buiten de verzendingsinstantie worden verstuurd. Men moet ook niet noodzakelijkerwijze de uiteindelijke beslissing afwachten om ze te mogen bekendmaken. Dit is overigens ter zake niets ongevoons op milieu-gebied, aangezien nu reeds documenten in een toestand van ontwerp door de bevolking kunnen geraadpleegd worden in het kader van openbare enquêtes.

La provenance du document importe donc peu : est ainsi accessible un document élaboré par une personne privée (par exemple une demande de permis ou un rapport d'expertise dressé par un bureau d'études pour une entreprise) ou par une autorité ne relevant pas de la Région (par exemple un rapport de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie ou un plan de secours établi par la Protection civile en cas d'accident industriel majeur), du moment qu'il est communiqué à une instance exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale. Mais c'est bien sûr à l'autorité émettrice seule qu'incombe l'obligation de laisser l'accès au document.

Quant aux abus auxquels pourrait, le cas échéant, donner lieu la communication de documents élaborés par des tiers, ils sont prévenus par les exceptions et limites au droit d'accès que prévoit la présente ordonnance (article 9 et 10).

Conformément à la directive CEE (art. 3, § 3), les documents inachevés ne sont pas accessibles. Il s'agit là d'une exception importante au droit d'accès, qui vise notamment à ménager l'indépendance - et donc la discrétion - dont doit disposer l'administration pour prendre certaines décisions, mais doit aussi être entendue strictement et objectivement, de manière à ne pas laisser l'administration seule maître de l'appréciation du caractère achevé d'un document. L'idée est la suivante : tant qu'un document est à l'état d'ébauche, d'avant-projet, n'est pas finalisé par son auteur, il n'est pas communicable; mais, lorsqu'il est terminé, il devient accessible.

Il convient de préciser qu'il ne faut pas confondre « document inachevé » et « document préparatoire ». Les projets (ex. : projets de textes réglementaires, avis, rapports,...) précédant une décision ne constituent pas, comme tels, des documents inachevés au sens de l'ordonnance : un des critères permettant de distinguer les documents inachevés (dont le public ne peut requérir la consultation) des documents préparatoires (dont le public peut solliciter la consultation) est le moment où les documents quittent l'instance où ils furent rédigés et discutés pour être envoyés à une autorité ou personne physique étrangère à l'institution expéditrice. L'on ne doit pas davantage attendre nécessairement la décision finale pour pouvoir les divulguer. Il n'y a d'ailleurs là rien d'inhabituel en matière d'environnement, puisque, déjà maintenant, des documents à l'état de projet sont consultables par la population, dans le cadre d'enquêtes publiques.

Op basis van die gegevens zal de rechtspraak voor elk geval afzonderlijk oordelen of een bepaald document moet beschouwd worden als onvoltooid of voltooid. Ze zal heel concreet nagaan, naar gelang van de omstandigheden en van de aangewende procedures, of de auteur van een document redelijkerwijs mag beschouwd worden als het opmaken ervan beëindigd te hebben. In dit verband kan onder andere als teken van afwerking gelden, het feit van de overmaking van het document aan derden met betrekking tot de persoon of de instelling waarvan het uitgaat.

Blijft nog nader toe te lichten, de bepaling « administratie », gegeven in artikel 3, 4° van de ordonnantie.

Gezien de aard van de ordonnantie kunnen enkel bedoeld worden de personen of instanties die een taak uitoefenen op het gebied van de zaken welke toevertrouwd werden aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

Het betreft uiteraard de eigenlijke gewestelijke instanties (het Gewest en de instellingen welke het opricht, zoals het BIM), maar ook instanties die uitgaan van de lokale overheden en waaraan het Gewest bevoegdheden toekent (zoals de gemeente die beslist over verzoeken tot exploitatievergunning) en om het even welke andere instanties die opdrachten vervullen binnen het domein van de gewestelijke aangelegenheden (bijvoorbeeld de gemeenten die inzake milieu optreden op grond van hun algemene politiebevoegdheid).

De EEG-richtlijn (artikel 2b) geeft een zeer brede interpretatie van het begrip « bestuursorganen », waarmee het alle mogelijke administraties bedoelt, met dien verstande dat instellingen uit de rechterlijke macht of uit de wetgevende macht niet in aanmerking komen. Het ontwerp van ordonnantie volgt die ruime interpretatie en bedoelt alle personen of instanties die, volgens het recht van het Brusselse Gewest, een administratieve functie uitoefenen :

- de « administratieve autoriteiten », dit wil zeggen de organen die bevoegd zijn om beslissingen te nemen welke vatbaar zijn voor vernietiging door de Raad van State : de Executieve en haar leden, de bestendige deputatie, de gemeenteraden en de colleges van burgemeester en schepenen, enz.;
- alle andere instanties die deel uitmaken van de administratie of die naast haar werden opgericht en die de hoedanigheid van bestuursorganen niet hebben; worden eveneens bedoeld, alle bestuursdiensten zonder beslissingsbevoegdheid (wat bijvoorbeeld het geval is voor administraties die een beheers- of een studietaak uitoefenen) en alle adviserende commissies;

Sur base de ces données, la jurisprudence appréciera au cas par cas si un document déterminé doit être qualifié d'inachevé. Elle vérifiera bien concrètement, en fonction des circonstances et des procédures utilisées si l'auteur d'un document peut être considéré raisonnablement comme ayant terminé l'établissement de celui-ci. A cet égard, un indice parmi d'autres d'achèvement d'un document peut être, dans bon nombre de cas, la transmission du document à des tiers par rapport à la personne ou à l'institution dont il émane.

Il reste à expliciter la définition de l'« administration » que donne l'article 3, 4° de l'ordonnance.

Etant donné la nature d'une ordonnance, peuvent seules être visées les personnes ou instances exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale.

Il s'agit bien sûr d'instances régionales proprement dites (la Région et les organismes qu'elle crée, comme l'IBGE), mais aussi d'instances émanant de pouvoirs locaux et auxquels la Région confère des attributions (telle la commune statuant sur les demandes d'autorisation d'exploitation) et de toutes autres instances exerçant des missions dans la sphère des matières régionales (ainsi, les communes intervenant en matière d'environnement sur base de leur pouvoir général de police).

La directive CEE (art. 2 b) appréhende très largement la notion d'« autorités publiques », qu'elle utilise pour viser toutes administrations, étant entendu que les institutions relevant du pouvoir judiciaire ou du pouvoir législatif ne sont pas concernées. L'ordonnance s'inspire de cette conception large pour viser toutes les personnes ou instances qui, en droit régional bruxellois, exercent une fonction administrative :

- les « autorités administratives », c'est-à-dire les organes qui ont le pouvoir de prendre des décisions susceptibles d'être annulées par le Conseil d'Etat : l'Exécutif et ses membres, la Députation permanente, les conseils communaux et collèges des bourgmestre et échevins, etc.;
- toutes autres instances intégrées dans l'administration ou instituées auprès d'elle et qui n'ont pas la qualité d'autorité administrative : sont ainsi visés tous les services administratifs non investis d'un pouvoir de décision (ce qui est, par exemple, le cas d'administrations effectuant des tâches de gestion ou d'étude) et toutes les commissions consultatives;

- de ministeriële kabinetten die van de Raad van State de aanbeveling krijgen om uitdrukkelijk het toepassingsgebied voor elke reglementering inzake toegang tot informatie uit te breiden (*Parl. Doc., Kam.*, zitt. 1981-82, nr. 109/2, p. 6);
- de privaatrechterlijke personen belast met een taak van openbare dienstverlening krachtens een beslissing daartoe van overheidswege : zo de privaatspersonen aan wie een subsidie toegekend is om het beleid van de groene ruimten en natuurplaatsen te verzekeren.

In alinea 2, bevat artikel 3 van de ordonnantie een nadere bepaling, geïnspireerd door de Zweedse wetgeving en volgens dewelke a priori binnen het toepassingsgebied van het toegangsrecht valt, elk gegeven in het bezit van een personeelslid van een administratie (volgens het statutair zowel als volgens het contractueel stelsel) of van een lid van een collegiale instelling die als administratie wordt beschouwd (zoals een lid van een adviserende commissie).

Er kan dus geen sprake van zijn voor een van de betrokken personen om, indien zulks niet het geval is, het zogenaamd privé-karakter van een document in te roepen om het te onttrekken aan de verplichting tot mededeling; enkel documenten met een klaarblijkelijk privé-karakter zijn ontoegankelijk.

### 3. Modaliteiten van praktische organisatie met het oog op toegang tot informatie

Opdat het publiek gemakkelijk en doeltreffend zijn toegangsrecht tot informatie zou kunnen uitoefenen, dient de administratie haar diensten dienovereenkomstig in te richten : dagen en uren van toegang, aanduiding van de bevoegde dienst voor het ontvangen van de verzoeken tot inzage,...

Gezien het uiteenlopend karakter van de betrokken administraties, wordt gesuggereerd dat elk van hen de organisatiemodaliteiten zou voorstellen die haar aangaan, met dien verstande dat meerdere administraties gemeenschappelijke modaliteiten kunnen voorstellen. Nochtans, om een al te grote dispariteit te vermijden, dient de Executieve de overeenkomst van de voorgestelde maatregelen te kunnen nagaan; daarom ook kent dit artikel 4 aan de Executieve de uiteindelijke beslissing ter zake toe.

- les cabinets ministériels, auxquels le Conseil d'Etat recommande d'étendre expressément le champ d'application de toute réglementation sur l'accès à l'information (*Doc. Parl., Ch.*, sess. 1981-82, n° 109/2, p. 6);
- les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public en vertu d'une décision ad hoc des pouvoirs publics : ainsi, les personnes privées subventionnées pour assurer la gestion d'espaces verts et de sites naturels.

A l'alinéa 2, l'article 3 de l'ordonnance comporte une précision, inspirée de la législation suédoise, selon laquelle tombe a priori dans le champ d'application du droit d'accès, toute donnée détenue par un membre du personnel attaché à une administration (qu'il soit sous régime statutaire ou contractuel) ou par un membre d'une instance collégiale considérée comme administration (tel un membre de commission consultative).

Il ne peut donc être question pour une des personnes concernées d'arguer, si ce n'est pas le cas, du caractère prétendument privé d'un document, pour se soustraire à l'obligation de communication; seuls les documents revêtant un caractère manifestement privé sont inaccessibles.

### 3. Modalités d'organisation pratique permettant l'accès à l'information.

Pour que le public puisse exercer aisément et effectivement son droit d'accès à l'information, l'administration doit organiser ses services en conséquence : jours et heures d'accès, détermination du service compétent pour recevoir les demandes d'accès,...

Etant donné la disparité des administrations concernées, il est suggéré que chacune d'elles propose les modalités d'organisation qui la concernent, étant entendu que plusieurs administrations peuvent proposer des modalités communes. Toutefois, pour éviter une trop grande disparité, l'Exécutif doit pouvoir vérifier l'adéquation des dispositions proposées; c'est pourquoi l'article 4 attribue à l'Exécutif la décision ultime en la matière.



De gemakkelijke uitoefening van het toegangsrecht tot informatie veronderstelt dat de openingsuren van de bevoegde dienst voldoende talrijk zijn en niet uitsluitend onder de kantooruren vallen. Er wordt ook sterk aangeraden dat een lijst van de beschikbare documenten door de bevolking zou kunnen geraadpleegd worden; dit geldt in elk geval voor de documenten die onder welbepaalde categorieën vallen (vergunningaanvragen, afgeleverde vergunningen, regelmatig door een instelling overgemaakte rapporten, adviezen verleend in het kader van een welbepaalde procedure, ...).

#### 4. Werkwijze en modaliteiten van toegang tot informatie

Artikelen 5 à 8 van de ordonnantie stellen de werkwijze en de modaliteiten vast voor het raadplegen van de informatie.

Een aanvraag tot raadpleging van een document, noodzakelijkerwijze ingeschreven in een daartoe bestemd register, zet de procedure in gang. Ze geschiedt ofwel onderling bij een bevoegde dienst - in zulk geval ondertekent de aanvrager de inschrijving in het register - ofwel schriftelijk.

Het spreekt vanzelf dat de aanvraag zo nauwkeurig mogelijk moet zijn. Wel te verstaan zal de nauwkeurigheid van de aanvraag gedeeltelijk afhangen van de faciliteiten voor het opzoeken van documenten die de administratie zelf aan het publiek zal aanbieden. Bovendien kan de administratie geen aanvraag afwijzen alleen maar om reden dat opzoekingen moeten gedaan worden.

Aangezien de toegang tot een schriftelijk document plaatsvindt hetzij door raadpleging ter plaatse, hetzij door het ontvangen van een afschrift, komt het de aanvrager toe de wijze van toegang te vermelden welke hij wenst aan te wenden.

In sommige gevallen, in feite voor documenten die onder welbepaalde categorieën vallen (vergunningaanvragen, afgeleverde vergunningen, regelmatig door een instelling overgemaakte rapporten, adviezen verleend in het kader van een welbepaalde procedure, ...) is het absoluut mogelijk - en overigens soms nodig, zoals in geval van een openbare enquête - een document onmiddellijk en ter plaatse te laten raadplegen. Artikel 7 van de ordonnantie verleent aan de Executieve de bevoegdheid om een lijst aan te leggen van de aldus bedoelde documenten.

L'exercice aisé du droit d'accès à l'information suppose que les heures d'ouverture du service compétent soient assez fréquentes et ne se situent pas exclusivement dans les heures de bureaux. Il est aussi à conseiller vivement qu'un répertoire des documents accessibles puisse être consulté par la population; ceci vaut en tout cas pour des documents relevant de catégories bien déterminées (demandes de permis, permis délivrés, rapports régulièrement transmis par une institution, avis donnés dans le cadre d'une procédure bien définie,...).

#### 4. Procédure et modalités d'accès à l'information

Les articles 5 à 8 de l'ordonnance fixent la procédure et les modalités d'accès à l'information.

Une demande d'accès à un document, nécessairement consignée dans un registre ad hoc, enclenche la procédure. Elle se fait soit verbalement auprès du service compétent - auquel cas le demandeur contre-signe l'inscription dans le registre - soit par écrit.

Il va de soi que la demande doit être aussi précise que possible. Bien entendu, la précision de la demande dépendra pour partie de facilités de recherche de documents qu'offrira au public l'administration elle-même. En outre, celle-ci ne peut rejeter une demande pour le seul motif que des recherches sont à effectuer.

Comme l'accès à un document écrit se fait soit par consultation sur place, soit par réception d'une copie, il appartient au demandeur de préciser le mode d'accès qu'il entend mettre en œuvre.

Dans certains cas, en fait pour des documents relevant de catégories bien déterminées (demandes de permis, permis délivrés, rapports régulièrement transmis par une institution, avis donnés dans le cadre d'une procédure bien définie,...), il est tout-à-fait possible - et d'ailleurs parfois nécessaire, comme dans l'hypothèse d'une enquête publique - de laisser consulter un document immédiatement et sur place. L'article 7 de l'ordonnance donne à l'Exécutif compétence pour arrêter la liste des documents visés.

Indien het onmiddellijk raadplegen van een document niet mogelijk is - vooral omdat opzoeken worden gevegd - wordt aan de administratie een termijn van één maand toegestaan om gevolg te geven aan de toegangs aanvraag, met dien verstande dat bij het verstrijken van die maand het gebeurlijk stilzwijgen van de administratie geacht wordt neer te komen op een beslissing tot weigering van toegang, waartegen verhaal mogelijk is.

Wat de wijze van toegang tot het document betreft, maakt artikel 5 van de ordonnantie een onderscheid tussen enerzijds de schriftelijke documenten, die toegankelijk zijn, naar keuze van de aanvrager, hetzij door raadpleging ter plaatse, hetzij door mededeling van een afschrift, en anderzijds de gegevens die onder andere categorieën media vallen, en die het voorwerp uitmaken van het overhandigen van een afschrift. Wat de schriftelijke documenten betreft, wordt wel verstaan dat het recht om ze te raadplegen het recht inhoudt om er een afschrift van te ontvangen.

Inzake het ten laste nemen van de kosten welke de toegang tot de informatie met zich brengt, zoals in het algemeen bepaald in de reglementeringen ter zake - dat het raadplegen ter plaatse gratis is en dat het afleveren van een afschrift (in één exemplaar) geschiedt tegen betaling van de kostprijs (werkelijke kosten van reproductie plus verzending) : personeelskosten mogen aan de aanvrager niet aangerekend worden. Wel te verstaan mag het gebrek aan omschrijving, door de administratie, van de modaliteiten tot inning van de kosten geen bezwaar vormen tegen het toegangsrecht tot informatie. Bovendien wordt er in het begrip kostprijs het concept van auteursrecht dat in het bezit is van elke privaatrechterlijke persoon, en meer bepaald het gebruik van de documenten die erdoor gedekt zijn dat gemaakt zou kunnen worden met winstoogmerk, geïntegreerd.

De ordonnantie laat aan de Executieve de mogelijkheid tot vaststellen van de gevallen waarin de aflevering van een afschrift geheel of gedeeltelijk gratis geschiedt : aldus zouden de gevallen in aanmerking kunnen komen waarin personen of instellingen die zonder winstbejag optreden, toegang wensen tot een document ten einde het bekend te maken in het belang van het publiek.

##### 5. Beperkingen van het toegangsrecht

In alle wetgevingen betreffende de toegang tot informatie - en met name in de EEG-richtlijn (artikel 3, §§ 2 en 3), komt een zeker aantal beperkingen voor op het toegangsrecht, strekkend tot het voorkomen van misbruiken bij het gebruik maken ervan.

Si la consultation immédiate d'un document n'est pas possible - spécialement parce que des recherches s'imposent - un délai d'un mois est laissé à l'administration pour donner suite à la demande d'accès, étant entendu qu'à l'expiration de ce mois, l'éventuel silence de l'administration est réputé constituer une décision de refus d'accès, susceptible de recours.

Pour ce qui est du mode d'accès au document, l'article 5 de l'ordonnance opère une distinction entre, d'une part les documents écrits, lesquels sont accessibles, au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie, et d'autre part, les données incorporées dans d'autres catégories de supports, qui font l'objet de la communication d'une copie. Concernant les documents écrits, il est entendu que le droit de consulter emporte le droit d'en obtenir copie.

Concernant la prise en charge des coûts entraînés par l'accès à l'information, l'ordonnance prévoit - comme généralement stipulé dans les réglementations en la matière - que la consultation sur place est gratuite et que la communication d'une copie (en un seul exemplaire) se fait contre paiement du prix coûtant (frais réels de production et d'envoi), les frais de personnel ne pouvant être imputés au demandeur. Bien entendu, le défaut de définition, par l'administration, des modalités de perception des frais ne peut faire obstacle au droit d'accès à l'information. Par ailleurs, il va de soi qu'est intégré dans la notion de prix coûtant, le concept de droit d'auteur détenu par toute personne de droit public et, plus particulièrement l'utilisation qui pourrait être faite à des fins de lucre des documents couverts par ce droit d'auteur.

L'ordonnance laisse à l'Exécutif la possibilité d'arrêter des hypothèses dans lesquelles la délivrance d'une copie s'opère gratuitement, en tout ou en partie : pourraient être ainsi visées les hypothèses où des personnes ou organisations agissant sans but lucratif souhaitent accéder à un document en vue de le publier dans l'intérêt du public.

##### 5. Limites du droit d'accès

Dans toutes les législations relatives à l'accès à l'information - et notamment dans la directive CEE (art. 3, §§ 2 et 3), figurent un certain nombre de limites au droit d'accès, qui tendent à prévenir des abus dans l'usage de celui-ci.

Intussen spreekt het vanzelf dat die beperkingen, die uitzonderingen vormen op een fundamenteel principe, strikt dienen geïnterpreteerd te worden. Verder dient onderstreept dat de beschikkingen ter zake objectieve beschikkingen zijn : het beroep op geheimhouding kan niet alleen afhangen van de bedoeling van een openbare macht of van een onderdaan die zou wensen dat zijn handelingen en daden in geheimhouding zouden gehuld blijven.

### 5.1. *De hypothesen*

De gevallen waarvan sprake in artikel 10 werden opgenomen om de autonomie te beveiligen van de gezagsniveaus buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (Staat, Gemeenschappen, andere Gewesten, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie). Het komt inderdaad enkel aan instanties uit die gezagsniveaus toe om te beslissen of gegevens die onder de aangelegenheden vallen welke hen werden toegewezen, al dan niet toegankelijk zijn.

Het ligt voor de hand dat onder meer tot die gevallen behoren, de gegevens - aangehaald in de EEG-richtlijn (artikel 3, § 2.1.) die zouden indruisen tegen de geheimhouding van de beraadslagingen van een collegiale instantie welke bevoegdheden uitoefent op het gebied van aangelegenheden die niet onder het Gewest vallen, tegen de geheimhouding van internationale onderhandelingen van de Staat, tegen de geheimhouding van landsverdediging, tegen de Staats- of de openbare veiligheid, tegen de geheimhouding van procedures ingesteld voor rechtsmachten,...

Overigens spreekt het vanzelf dat er geen toegang kan verleend worden tot vertrouwelijke documenten afkomstig van internationale instanties, zolang deze hun instemming niet hebben gegeven.

### 5.2. *De te volgen procedure*

Er werden twee categorieën procedures ingevoerd. Eerst is er de principe-procedure, normaal aangewend vanaf het ogenblik waarop wordt vastgesteld dat een verzoek tot raadpleging van een document kans loopt om op een van de beperkingen op het toegangsrecht te stuiten. Maar in sommige gevallen is er ook de mogelijkheid om een procedure in te stellen die reeds vóór elk toegangsverzoek zou kunnen uitmonden in een waarborg van het vertrouwelijk karakter van een document.

a) In alle gevallen waarin de administratie een verzoek om toegang tot een document ontvangt, behalve de hypothese bedoeld in artikel 10, dient ze na te gaan of de uitoefening van het toegangsrecht kan worden beperkt.

Il va cependant de soi que, constituant des exceptions à un principe fondamental, ces limites sont de stricte interprétation. En outre, il faut souligner que des dispositions en la matière sont des dispositions objectives - l'invocation du secret ne peut dépendre de la seule intention d'un pouvoir public ou d'un administré qui entendrait voir ses faits et gestes entourés de discrétion.

### 5.1. *Les hypothèses visées*

Les hypothèses visées à l'article 10 ont été introduites pour préserver l'autonomie des niveaux de pouvoirs autres que la Région de Bruxelles-Capitale (Etat, Communautés, autres Régions, Commission communautaire commune). C'est en effet à des instances relevant de ces seuls niveaux de pouvoirs qu'il appartient de décider si des données relevant des matières qui leur sont attribuées, sont accessibles ou non.

Il est bien évident que sont notamment comprises dans ces hypothèses, les données - visées dans la directive CEE (art. 3, § 2, 1<sup>o</sup> tiret) - qui porteraient atteinte au secret des délibérations d'une instance collégiale exerçant des attributions dans la sphère des matières ne relevant pas de la Région, au secret des négociations internationales de l'Etat, au secret de la défense nationale, à la sûreté de l'Etat ou à la sécurité publique, au secret des procédures engagées devant les juridictions,...

Par ailleurs, il va sans dire qu'il ne peut être laissé accès à des documents confidentiels provenant d'instances internationales, tant que celles-ci n'ont pas donné leur accord.

### 5.2. *La procédure à suivre*

Deux catégories de procédures sont instaurées. Il y a d'abord la procédure de principe, normalement mise en œuvre à partir du moment où il est constaté qu'une demande d'accès à un document risque de se heurter à l'une des limites au droit d'accès. Mais il y a aussi, dans certains cas, la possibilité d'engager une procédure susceptible de déboucher, avant toute demande d'accès, sur une garantie de confidentialité d'un document.

a) Dans toutes les hypothèses où elle est saisie d'une demande d'accès à un document - sauf dans l'hypothèse visée à l'article 10 -, l'administration doit vérifier si l'exercice du droit d'accès peut être limité.

Indien ze vaststelt of van oordeel is dat zulks het geval is, zal zij het toch niet zijn die over het verzoek zal beslissen.

Inderdaad is het onontbeerlijk om ter zake te beschikken over een eenheid van rechtspraak.

Bovendien is het wenselijk dat de weigeringsbeslissing genomen wordt door bestuursorganen die verleid zouden worden de traditie van geheimhouding waartegen onderhavige ordonnantie en de Europese richtlijn gericht zijn, weer in te voeren.

In tegenstelling tot de ervaring van Quebec zijn het personen, benoemd door de gewestelijke verkozenen, die over de macht beschikken om de bekendmaking van gegevens waarvan de mededeling aangevraagd is te weigeren.

b) Een speciale positie dient te worden voorbehouden aan documenten van private oorsprong die in het bezit zijn van een administratie, en waarvan de bekendmaking de auteur of bezitter zou kunnen benadelen. De auteurs of bezitters van dergelijke documenten zouden kunnen aarzelen om sommige documenten over te maken aan de administratie zonder op voorhand te weten of ze toegankelijk zullen zijn voor het publiek. Het lijkt dus aangewezen dat de betrokken personen, alvorens een document over te maken, een waarborg inzake het vertrouwelijk karakter ervan zouden kunnen aanvragen. Er dient eveneens een waarborgsysteem te worden voorzien voor de documenten welke door zulke personen worden overgemaakt vóór het van kracht worden van de ordonnantie, onder het gezag van het vertrouwelijkheidsstelsel voor de aan de administratie meegedeelde inlichtingen. Zulks is het doel van de procedures, vastgesteld in artikel 15. Het is aan de afgevaardigden van de Raad dat het zal toekomen om een uitspraak te doen. De eiser zal op voorhand in zijn aanvraag voor waarborg van geheimhouding alle rechts- en feitsmiddelen doen gelden om de illegaliteit van de bekendmaking aan het publiek van het gevraagde gegeven of van de belangrijke schade die deze bekendmaking van de informatie zou berokkenen, te bewijzen. Tenslotte dient er uiteraard op gewezen dat een weigering om aan een document de waarborg van vertrouwelijkheid toe te staan, de bezitter ervan niet kan beletten om het aan de administratie over te maken, indien een voorschrift het overmaken ervan oplegt (bijvoorbeeld een voorschrift waarin de inhoud van een verzoek tot vergunning wordt vastgesteld).

Si elle constate ou estime que tel est le cas, ce n'est toutefois pas elle qui va statuer sur la demande.

En effet, il est indispensable d'avoir en la matière une unité de jurisprudence.

De plus, il est souhaitable que la décision de refus ne soit pas prise par des autorités administratives tout naturellement tentées de restaurer leurs traditions de secret à l'encontre desquelles s'inscrivent justement la présente ordonnance et la directive européenne.

C'est pourquoi, à l'instar de l'expérience québécoise, ce sont des personnes désignées par les élus régionaux qui disposent du pouvoir de refuser la divulgation des données dont la communication est sollicitée.

b) Un sort particulier doit être réservé aux documents d'origine privée détenus par une administration, dont la divulgation risquerait de préjudicier leur auteur ou détenteur. Les auteurs ou détenteurs de tels documents pourraient hésiter à transmettre certains documents à l'administration, sans savoir à l'avance si ceux-ci seront accessibles au public. Il semble donc indiqué que les personnes concernées puissent demander la garantie de confidentialité. De même, il convient de prévoir un système de garantie pour les documents transmis par ces personnes avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, sous l'empire du régime de confidentialité des informations communiquées à l'administration. Tel est l'objet de la procédure déterminée à l'article 15. C'est aux délégués du Conseil qu'il appartiendra de se prononcer. Le requérant aura, au préalable, eu le soin de faire valoir dans sa demande en garantie de confidentialité tous les moyens de droit et de fait propres à démontrer l'illégalité de la divulgation au public de la donnée incriminée ou l'important dommage que lui causerait la diffusion de l'information. Enfin, on doit bien sûr préciser que le refus d'accorder la garantie de confidentialité à un document ne peut empêcher son détenteur de le transmettre à l'administration, si une règle prescrit la transmission (par exemple, une règle déterminant le contenu d'une demande d'autorisation).

### 5.3. De verschillende mogelijke toestanden

— Het gegeven komt van een bestuur dat geen opdracht uitvoert in het bevoegdheidsgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. In dit geval moet de administratie op wie in eerste instantie een beroep werd gedaan zich plooiën naar de wil van deze autoriteit inzake het verstrekken of niet van milieu-informatie.

— Het gegeven komt van een natuurlijk of privaatrechterlijk rechtspersoon. De afgevaardigden van de Raad moeten zich houden aan de eventuele waarborg van vertrouwelijkheid die een gedeelte of het gehele van het aangevraagde document dekt.

— Een administratie die opdrachten op het gebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest uitvoert is de auteur van het document of heeft informatie verzameld omtrent het leefmilieu. De afgevaardigden van de Raad zullen die gegevens bekend maken als ze een bindende rechtsregel overtreden (van om het even welke juridische aard), als ze het leefmilieu in gevaar brengen, als het om een onvoltooid document gaat of als ze de geheimhouding van de beraadslagingen van collegiale instanties bekendmaken (we denken onder andere aan de beraadslagingen van de Executieve).

### 6. Vormen van de beslissingen in verband met het toegangsverzoek

Overeenkomstig de EEG-richtlijn (artikel 3, § 4), wordt de verplichting van de administratie een toegangsweigering te verantwoorden door artikel 13 van de ordonnantie voorgeschreven en bepaald.

Bovendien, gezien het mogelijk gemaakt wordt door de beperking van het toegangsrecht, slechts een gedeelte van een document bekend te maken, is het voorzien dat een beslissing van gedeeltelijke toegangsweigering de juiste aanwijzing omtrent de onuitgegeven gegevens tegenover de uitgegeven gegevens vermeldt.

### 7. Slotbepalingen

Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat de ordonnantie van toepassing is op de gegevens in bezit van de administratie en voor dewelke een stelsel van toegankelijkheid van informatie voorzien werd door andere beschikkingen, zonder benadeling van die beschikkingen die een ruimere of gemakkelijkere toegang tot informatie instellen.

Als voorbeeld kan artikel 23 van het koninklijk besluit van 5 november 1979 worden aangehaald dat, in verband met de overlegcomités, voorziet dat ze een

### 5.3. Les différents cas de figure

— La donnée émane d'une autorité n'exerçant pas de missions dans le champ des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. En ce cas, l'administration initialement saisie doit se plier à la volonté de cette autorité de diffuser ou non des informations relatives à l'environnement.

— La donnée émane d'une personne physique ou morale de droit privé. Les délégués du Conseil sont tenus par l'éventuelle garantie de confidentialité qui couvre tout ou partie du document réclamé.

— Une administration exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale est l'auteur du document ou a personnellement recueilli une information relative à l'environnement. Les délégués du Conseil ne pourront délivrer ces données s'ils transgressent de ce fait une règle de droit impérative (peu importe l'ordre juridique dont elle provient), s'ils mettent en péril l'environnement, s'il s'agit d'un document inachevé ou s'ils portent atteinte au secret des délibérations d'instances collégiales (on songe notamment aux délibérations de l'Exécutif).

### 6. Formes de la décision faisant suite à la demande d'accès

Conformément à la directive CEE (art. 3, § 4), l'article 13 de l'ordonnance prescrit et précise l'obligation, pour une administration qui refuse l'accès à un document, de motiver ce refus.

Par ailleurs, comme, en raison des limites au droit d'accès, il est possible de communiquer une partie seulement d'un document, il est prévu qu'une décision de refus partiel d'accès comporte l'indication exacte de la localisation des données inaccessibles par rapport aux données accessibles.

### 7. Dispositions finales

Il est expressément disposé que l'ordonnance s'applique aux données détenues par l'administration pour lesquelles un régime d'accès à l'information est prévu par d'autres dispositions, sans qu'il ne soit porté préjudice à celles de ces dispositions qui instituent un accès plus large ou plus aisé à l'information.

Comme exemple, on peut citer l'article 23 de l'arrêté royal du 5 novembre 1979 qui, à propos des commissions de concertation, prévoit qu'elles tiennent un

register moeten bijhouden die toegankelijk is voor het publiek, en waarin de notulen van hun vergaderingen opgenomen staan evenals de adviezen welke ze uitbrengen, en dat ze bovendien kunnen beslissen over alle andere vormen van bekendmaking van hun adviezen.

#### *De problematiek van de mogelijkheden tot verhaal*

Een wetgeving inzake de toegang tot administratieve documenten houdt in het algemeen ook beschikkingen in betreffende het verhaal in geval van toegangsweigering. Het is wel zo dat ter zake vlugge en doeltreffende verhaalmiddelen zich speciaal opdringen.

Nochtans maakt onderhavig ontwerp van ordonnantie geen gewag van deze problematiek. Twee redenen verklaren dit stilzwijgen.

Krachtens artikel 94 van de Grondwet kan de gewestelijke wetgever geen nieuwe jurisdicties in het leven roepen, noch de bevoegdheid van de bestaande jurisdicties regelen. De ontworpen ordonnantie kan dus geen specifieke rechtskundige afdeling oprichten inzake de toegang tot de administratieve documenten waarover zij handelt.

Het oprichten van een speciaal systeem van administratief verhaal, voorafgaand aan een gerechtelijke aktie (zoals dit bijvoorbeeld in Frankrijk het geval is) wordt al evenmin in overweging genomen. Inderdaad zou het concentreren in de handen van een instantie, van de verzoeken tot toegang of van de aanvragen tot waarborg van het vertrouwelijk karakter aanleiding kunnen geven tot delikate problemen, en dus het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een speciaal verhaalsysteem.

De Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid,

Georges DESIR

registre accessible au public, des procès-verbaux de leurs réunions et des avis qu'elles émettent et qu'en outre elles peuvent décider de toutes formes supplémentaires de publicité de leurs avis.

#### *La problématique de recours*

Une législation sur l'accès aux documents administratifs comporte généralement des dispositions relatives aux recours en cas de refus d'accès. Il est vrai qu'en la matière, des voies de recours rapides et efficaces s'imposent tout spécialement.

La présente ordonnance n'aborde cependant pas cette problématique. Deux raisons expliquent ce silence.

En vertu de l'article 94 de la Constitution, le législateur régional ne peut créer de juridictions nouvelles, ni régler la compétence de juridictions existantes. L'ordonnance ne peut donc organiser un contentieux spécifique à la matière de l'accès aux documents administratifs auxquels elle a trait.

L'organisation d'un système particulier de recours administratif préalable à une action juridictionnelle (comme c'est le cas, par exemple, en France) n'est pas davantage envisagée. En effet, la concentration, dans les mains d'une instance, des demandes d'accès ou des requêtes en garantie de confidentialité pouvant susciter des problèmes délicats, devrait permettre de faire l'économie d'un système particulier de recours.

Le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau,

Georges DESIR

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE  
ONDERWORPEN AAN HET ADVIES  
VAN DE RAAD VAN STATE**

Voorontwerp van ordonnantie inzake de toegang  
tot informatie met betrekking tot het milieu  
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest

Wij, de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve,

Op voorstel van de Minister van Huisvesting, het Milieu, het Natuurbehoud en het Waterbeleid, op initiatief van de Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister van Huisvesting, het Milieu, het Natuurbehoud en het Waterbeleid,

**BESLUITEN :**

De Minister van Huisvesting, het Milieu, het Natuurbehoud en het Waterbeleid en de Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister van Huisvesting, van het Milieu, van het Natuurbehoud en van het Waterbeleid wordt ermede gelast, aan de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest het ontwerp van ordonnantie voor te leggen waarvan de inhoud volgt :

**HOOFDSTUK I**

**Algemene bepalingen**

*Artikel 1.* — Onderhavige ordonnantie regelt een aangelegenheid waarvan sprake in artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet.

*Art. 2.* — Onder voorbehoud van de beperkingen, vastgesteld in artikel 10 en volgende, wordt het toegangsrecht tot informatie inzake milieu, in bezit van de administratie, verzekerd aan elke persoon, zonder dat die ertoe gehouden wordt een belang te doen gelden.

*Art. 3.* — § 1. In de zin van onderhavige ordonnantie verstaat men onder :

1° leefmilieu : deze benaming omvat alle aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, II, III, V van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980;

2° informatie inzake milieu : elk feitelijk of juridisch gegeven van om het even welke aard, betreffende :

- a) hetzij de toestand van het milieu of van de veranderingen ervan;
- b) hetzij een project of een activiteit, van aard om het milieu aan te tasten;
- c) hetzij maatregelen tot beveiliging, bescherming of verbetering van de kwaliteit van het milieu, of maatregelen die het voorkomen of het herstellen van schade aan het milieu tot doel hebben;

3° gegevens in het bezit van de administratie : alle bestaande gegevens, die wat ook hun oorsprong moge zijn, in bezit zijn van een administratie zoals bedoeld onder 4°, en die opgeslagen zijn :

- a) hetzij in een schriftelijk document, met uitzondering van een document dat nog in onvoltooide staat verkeert;
- b) hetzij in een drager van automatische informatieverwerking;
- c) hetzij in een visuele opname;
- d) hetzij in een geluidsopname;

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE  
SOU MIS A L'AVIS  
DU CONSEIL D'ETAT**

Avant-projet d'ordonnance sur l'accès  
à l'information relative à l'environnement,  
dans la Région de Bruxelles-Capitale

Nous, Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur la proposition du Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau, à l'initiative du Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale,

**ARRETONS :**

Le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau et le Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre du Logement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau, est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

**CHAPITRE I<sup>er</sup>**

**Dispositions générales**

*Article 1<sup>er</sup>.* — La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution.

*Art. 2.* — Sous réserve des limites fixées aux articles 10 et suivants, le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par l'administration, est garanti à toute personne, sans qu'elle ne soit tenue de faire valoir un intérêt.

*Art. 3.* — § 1<sup>er</sup>. Au sens de la présente ordonnance, on entend par :

1° environnement : cette dénomination comprend toutes les matières reprises à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, III, V de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980.

2° information relative à l'environnement : toute donnée de quelque nature que ce soit, factuelle ou juridique, concernant :

- a) soit l'état de l'environnement ou de ses altérations;
- b) soit un projet ou une activité susceptible de porter atteinte à l'environnement;
- c) soit des mesures de préservation, de protection ou d'amélioration de la qualité de l'environnement, ou des mesures ayant pour objet la prévention ou la réparation de dommages à l'environnement;

3° données détenues par l'administration : toutes les données existantes qui, quelle que soit leur origine, sont détenues par une administration visée au 4°, et qui sont incorporées;

- a) soit dans un document écrit, à l'exception d'un document qui est encore dans un état inachevé;
- b) soit dans une base de traitement automatisé de l'information;
- c) soit dans un enregistrement visuel;
- d) soit dans un enregistrement sonore;

4° administratie : een van de volgende personen of instanties die een taak uitvoeren binnen het domein van de zaken, toevertrouwd aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest :

- a) een administratieve autoriteit;
- b) een administratieve instantie of een instantie opgericht bij een administratie en die, behalve de gevallen aangehaald in onderhavige ordonnantie, niet de hoedanigheid bezit van administratieve autoriteit;
- c) het Kabinet van een lid van de Executieve of van een gewestelijk Staatssecretaris;
- d) een privaatrechterlijk persoon belast met een opdracht van openbare dienstverlening.

Behalve indien het niet klaarblijkelijk betrekking heeft op het uitoefenen van de functie van de betrokkene, is een gegeven in bezit van een personeelslid verbonden aan een administratie of van een lid van een collegiale instantie die een administratie vormt, een gegeven in bezit van de administratie in de zin van onderhavige ordonnantie.

§ 2. In de zin van onderhavige ordonnantie verstaat men onder « commissie », de Brusselse commissie van toegang tot informatie inzake het milieu.

De commissie bestaat uit zes ambtenaren, titularissen van een graad, gerangschikt in rang 17, 16 of 15, benoemd door de Executieve voor een hernieuwbare termijn van drie jaar. De betrokken ambtenaren zijn de ambtenaren bedoeld in artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 betreffende de Brusselse instellingen alsook de ambtenaren van het Brussels Instituut voor Milieubeheer.

De commissie oefent de bevoegdheden uit die haar worden verleend door of krachtens onderhavige ordonnantie.

De Executieve bepaalt de werkingsmodaliteiten van de commissie.

*Art. 4.* — Op voorstel van de betrokken administratie bepaalt de Executieve voor elke administratie afzonderlijk de modaliteiten van praktische organisatie om ieder persoon in de gelegenheid te stellen gemakkelijk het toegangsrecht tot informatie uit te oefenen dat door onderhavige ordonnantie wordt erkend. De ter zake aangenomen besluiten worden in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd.

De modaliteiten van praktische organisatie waarvan sprake in alinea 1 kunnen dezelfde zijn voor meerdere administraties.

## HOOFDSTUK II

### Inzake de werkwijze en de modaliteiten van toegang tot de informatie

*Art. 5.* — § 1. De toegang tot de gegevens, opgeslagen in de schriftelijke documenten, geschiedt, naar keuze van de aanvrager, hetzij door raadpleging ter plaatse, hetzij door mededeling van een afschrift.

Iedereen die een document ter plaatse raadpleegt, heeft eveneens het recht om onmiddellijk een afschrift van dit document te bekomen.

§ 2. — De gegevens, opgeslagen in één van de dragers waarvan sprake in artikel 3, alinea 1, 3°, b) tot d), maken het voorwerp uit van mededeling van een afschrift.

§ 3. — De raadpleging ter plaatse van een schriftelijk document geschiedt gratis.

Het overhandigen van een kopij gebeurt in één enkel exemplaar aan de kostprijs, in de naleving van de regels die de Executieve kan vaststellen, de personeelskosten kunnen niet ten laste zijn van de aanvrager.

De Executieve stelt de voorwaarden vast volgens dewelke het overhandigen van een kopij van een volledig of gedeeltelijk gegeven gratis is.

4° administration : l'une des personnes ou instances suivantes exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale;

- a) une autorité administrative;
- b) une instance administrative ou instituée auprès d'une autre administration et qui, hors des cas visés par la présente ordonnance, n'a pas qualité d'autorité administrative;
- c) le Cabinet d'un membre de l'Exécutif ou d'un Secrétaire d'Etat régional;
- d) une personne de droit privé chargée d'une mission de service public.

Sauf si elle ne se rapporte manifestement pas à l'exercice des fonctions de l'intéressé, une donnée détenue par un membre du personnel attaché à une administration ou par un membre d'une instance collégiale constitutive d'une administration, est une donnée détenue par l'administration au sens de la présente ordonnance.

§ 2. Au sens de la présente ordonnance, on entend par « commission », la Commission bruxelloise d'accès à l'information relative à l'environnement.

La commission est composée de six fonctionnaires titulaires de grades classés aux rangs 17, 16 ou 15, nommés par l'Exécutif pour une durée de trois ans renouvelable. Les fonctionnaires concernés sont les fonctionnaires visés à l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises ainsi que ceux de l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement.

La commission exerce les attributions qui lui sont conférées par ou en vertu de la présente ordonnance.

L'Exécutif détermine les modalités de fonctionnement de la commission.

*Art. 4.* — Sur proposition des administrations concernées, l'Exécutif détermine, administration par administration, les modalités d'organisation pratique permettant à toute personne d'exercer aisément le droit d'accès à l'information reconnu par la présente ordonnance. Les arrêtés adoptés en la matière sont publiés au *Moniteur belge*.

Les modalités d'organisation pratique visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> peuvent être communes à plusieurs administrations.

## CHAPITRE II

### De la procédure et des modalités d'accès à l'information

*Art. 5.* — § 1<sup>er</sup>. L'accès aux données incorporées dans les documents écrits s'exerce, au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie.

Chacun qui consulte un document sur place a également le droit d'obtenir immédiatement copie de ce document.

§ 2. — Les données incorporées dans l'un des supports visés à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 3°, b) et d) font l'objet de la communication d'une copie.

§ 3. — La consultation d'un document écrit sur place s'opère gratuitement.

La communication d'une copie s'opère en un seul exemplaire, au prix coûtant, les frais de personnel ne pouvant être imputés au demandeur.

L'Exécutif détermine les conditions auxquelles la communication d'une copie de tout ou partie d'une donnée s'opère gratuitement.



*Art. 6.* — De toegang tot de gegevens geschiedt ingevolge een aanvraag, ofwel ter plaatse, ofwel schriftelijk ingediend. Elke aanvraag wordt opgetekend in een speciaal daartoe bijgehouden register; wanneer de aanvraag ter plaatse geschiedt, ondertekent de verzoeker de inschrijving in het register.

Wanneer de verzoeker om toegang tot een schriftelijk document vraagt, vermeldt hij daarbij of hij ter plaatse wenst te raadplegen of er een afschrift van wenst te ontvangen.

*Art. 7.* — De Executieve maakt de lijst op van de categorieën van schriftelijke documenten die de betrokken administraties onmiddellijk ter plaatse moeten laten raadplegen.

*Art. 8.* — Wat de gegevens betreft, niet vermeld in artikel 7, en onverminderd de mogelijkheid voor een administratie om ze onmiddellijk ter plaatse te laten raadplegen, beschikt de administratie die de aanvraag ontvangen heeft, over een maand om ze schriftelijk aan de aanvrager te beantwoorden.

Wanneer na het verstrijken van bovenvermelde termijn geen gevolg is gegeven aan de aanvraag, wordt het stilzwijgen van de administratie beschouwd als een beslissing tot toegangsweigerings.

*Art. 9.* — Elke beslissing tot gehele of gedeeltelijke toegangsweigerings dient op duidelijke, preciese, volledige en oprechte wijze de redenen te vermelden ter rechtvaardiging ervan.

Elke beslissing tot gedeeltelijke toegangsweigerings zal een juiste vermelding inhouden van de lokalisatie van de ontoegankelijke gegevens.

### HOOFDSTUK III

#### Beperkingen op de toegang tot informatie

##### Afdeling I

##### Absolute beperkingen op de toegang tot informatie

*Art. 10.* — De administratie die een verzoek tot raadpleging van een gegeven heeft ontvangen, antwoordt op dit verzoek met een weigerings, wanneer één van de volgende voorwaarden is vervuld :

1° — een uitdrukkelijke en preciese beschikking, getroffen op basis van een juridische grond buiten onderhavige ordonnantie, verbiedt op absolute wijze de verspreiding van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft;

2° — het gegeven maakt het voorwerp uit van een beslissing tot waarborg van vertrouwelijk karakter overeenkomstig artikel 15.

##### Afdeling II

##### Beperkingen inzake toegang tot informatie

*Art. 11.* — § 1. De uitoefening van het recht op toegang tot informatie, erkend door onderhavige ordonnantie, kan worden beperkt, wanneer het mogelijkerwijze zou neerkomen op het aantasten :

1° — van het vertrouwelijk karakter van de beraadslagingen van een collegiale instantie die opdrachten uitvoert binnen het domein van de zaken toevertrouwd aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest;

2° — van de commerciële en industriële geheimhouding;

3° — van de geheimhouding van het privé-leven.

De eerste alinea is niet van toepassing in de volgende gevallen :

1° — een beschikking of een beslissing genomen door de ter zake bevoegde overheid geeft uitdrukkelijk toelating tot het bekend maken van de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft;

2° — de gegevens waarop de aanvraag betrekking heeft betreffen het lezen van stoffen in het milieu;

3° — redenen in verband met de geheimhouding van het privé-leven of de commerciële geheimhouding en die persoonlijke feiten in hoofde van de aanvrager betreffen, kunnen niet tegen hem worden aangevoerd.

*Art. 6.* — L'accès aux données s'exerce à la suite d'une demande faite, soit sur place, soit par écrit. Toute demande est consignée dans un registre spécialement tenu à cet effet; lorsque la demande est faite sur place, le demandeur contresigne l'inscription dans le registre.

Lorsqu'il sollicite l'accès à un document écrit, le demandeur précise s'il entend consulter celui-ci sur place ou obtenir communication d'une copie.

*Art. 7.* — L'Exécutif arrête la liste des catégories de documents écrits qu'il incombe aux administrations concernées de laisser consulter immédiatement sur place.

*Art. 8.* — En ce qui concerne les données autres que les documents visés à l'article 7, et sans préjudice de la faculté, pour une administration, de les laisser consulter immédiatement sur place, l'administration à laquelle la demande est adressée dispose d'un mois pour y répondre par écrit au demandeur.

Lorsque à l'expiration du délai indiqué, il n'a pas été donné suite à la demande, le silence de l'administration est réputé constituer une décision de refus d'accès.

*Art. 9.* — Toute décision de refus, total ou partiel, d'accès doit indiquer de manière claire, précise, complète et véritable, les motifs qui tendent à la justifier.

Toute décision de refus partiel d'accès comporte l'indication exacte de la localisation des données inaccessibles.

### CHAPITRE III

#### Des limites à l'accès à l'information

##### Section 1<sup>re</sup>

##### Des limites absolues à l'accès à l'information

*Art. 10.* — L'administration saisie d'une demande d'accès à une donnée oppose un refus à cette demande quand l'une des conditions suivantes est remplie :

1° — une disposition expresse et précise, arrêtée sur base d'un fondement juridique autre que la présente ordonnance, interdit de manière absolue la divulgation des données sur lesquelles porte la demande;

2° — la donnée a fait l'objet d'une décision de garantie de confidentialité conformément à l'article 15.

##### Section II

##### Des limites relatives à l'accès à l'information

*Art. 11.* — § 1<sup>er</sup>. L'exercice du droit d'accès à l'information reconnu par la présente ordonnance peut être limité lorsqu'il est susceptible de porter atteinte :

1° — au caractère secret des délibérations d'une instance collégiale exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale;

2° — au secret commercial et industriel;

3° — au secret de la vie privée.

L'alinéa 1<sup>er</sup> n'est pas applicable dans les hypothèses suivantes :

1° — une disposition ou une décision prise par l'autorité compétente à cet effet autorise expressément la divulgation des données sur lesquelles porte la demande;

2° — les données sur lesquelles porte la demande concernent l'émission de substances dans l'environnement;

3° — des motifs tirés du secret de la vie privée ou du secret commercial et industriel portant sur des faits qui sont personnels au demandeur ne peuvent lui être opposés.

§ 2. De uitoefening van het recht op toegang tot informatie, erkend door onderhavige ordonnantie, kan worden beperkt in één van de volgende gevallen :

1° - het gegeven waarop de aanvraag betrekking heeft, gaat geheel of gedeeltelijk uit van -, of werd medegegeeld door een persoon of een instantie die opdrachten uitvoert binnen het domein van de zaken die onder de bevoegdheid vallen, naar gelang van het geval, van de Staat, van een Gemeenschap, van een Gewest buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie;

2° - het gegeven waarop de aanvraag betrekking heeft is niet wettelijk toegankelijk zonder instemming van een autoriteit welke haar bevoegdheden uitoefent binnen het domein van de zaken die, naar gelang van het geval, onder de bevoegdheid vallen van de Staat, van een Gemeenschap, van een Gewest buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie.

Art. 12. - § 1. In de gevallen waarin de uitoefening van het toegangsrecht tot informatie beperkt kan worden krachtens artikel 15, zal de administratie die een verzoek om toegang tot een gegeven heeft ontvangen, binnen de acht dagen dit verzoek, samen met een exemplaar of een afschrift van het gegeven, aan de commissie overmaken. Deze is bevoegd om over het verzoek uitspraak te doen.

§ 2. De commissie kan enkel de toegang tot informatie weigeren na het bprecht afwegen van de belangen met het oog op het rechtvaardigen van de weigering van toegang en van het recht op informatie door onderhavige ordonnantie erkend, en indien blijkt dat een bekendmaking van de betrokken gegevens aanleiding zou geven tot onbetwistbare schade.

Art. 13. - In de gevallen waar de uitoefening van het toegangsrecht tot informatie beperkt kan worden krachtens artikel 11, § 2, zal de administratie die een verzoek om toegang tot een gegeven ontvangen heeft, binnen de acht dagen dit verzoek, samen met een exemplaar of een afschrift van het gegeven, overmaken aan de autoriteit, naargelang van het geval te dien einde aangeduid door de Staat, de betrokken Gemeenschap, het betrokken Gewest of de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Die autoriteit is bevoegd om over het verzoek uitspraak te doen.

Art. 14. - De autoriteit die bevoegd is om te beslissen over een verzoek tot toegang krachtens artikelen 12 en 13, maakt die beslissing binnen de acht dagen bekend aan de administratie die het verzoek ontvangen heeft. Na het verstrijken van die termijn, wordt het stilzwijgen van de autoriteit geacht neer te komen op een beslissing tot weigering van toegang.

Art. 15. - In de gevallen waar de uitoefening van het toegangsrecht tot een informatie die vervat is in een document dat overgemaakt werd vóór het in werking treden van onderhavige ordonnantie of waarvan het overmaken aan de administratie overwogen wordt door een partikulier of een privaatrechterlijk persoon, niet vermeld in artikel 3, § 1, alinea 1, 4°, d), beperkt kan worden krachtens artikel 11, § 1, alinea 1, 2° of 3°, en waar die persoon een waarborg van vertrouwelijkheid inzake dit document wenst te bekomen, dient hij het verzoek daartoe in bij de commissie.

Het verzoek tot waarborg van vertrouwelijkheid wordt vergezeld van een exemplaar of een afschrift van het document.

De commissie kan de vertrouwelijkheid slechts waarborgen na het oprecht afwegen van de belangen, ten einde het vertrouwelijk karakter te waarborgen, en van het recht op informatie, toegekend door onderhavige ordonnantie, en indien blijkt dat de verspreiding van de betrokken gegevens aanleiding zou geven tot onbetwistbare schade.

De commissie maakt haar besluit aan de verzoeker bekend binnen de dertig dagen. Na het verstrijken van die termijn wordt het stilzwijgen van de commissie beschouwd als een beslissing tot waarborg van het vertrouwelijk karakter.

§ 2. L'exercice du droit d'accès à l'information reconnu par la présente ordonnance peut être limité dans l'une des hypothèses suivantes :

1° - la donnée sur laquelle porte la demande émane en tout ou en partie ou a été communiquée par une personne ou une instance exerçant des missions dans le champ des matières relevant de la compétence, selon le cas, de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région autre que la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune;

2° - la donnée sur laquelle porte la demande n'est pas légalement accessible sans l'accord d'une autorité exerçant ses attributions dans le champ des matières relevant de la compétence, selon le cas, de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région autre que la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune.

Art. 12. - § 1<sup>er</sup>. Dans les hypothèses où l'exercice du droit d'accès à l'information peut être limité en vertu de l'article 11, § 1<sup>er</sup>, mais à l'exception des cas où une requête en garantie de confidentialité a été régulièrement rejetée en vertu de l'article 15, l'administration saisie d'une demande d'accès à une donnée transmet dans les huit jours cette demande, accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie de la donnée, à la commission. Celle-ci est compétente pour statuer sur la demande.

§ 2. La commission ne peut refuser l'accès à l'information qu'au terme d'une mise en balance véritable des intérêts de nature à justifier le refus d'accès et du droit à l'information reconnu par la présente ordonnance, et s'il apparaît que la divulgation des données concernées entraînerait un préjudice incontestable.

Art. 13. - Dans l'hypothèse où l'exercice du droit d'accès à l'information peut être limité en vertu de l'article 11, § 2, l'administration saisie d'une demande d'accès à une donnée transmet dans les huit jours cette demande, accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie de la donnée, à l'autorité désignée à cet effet, selon le cas, par l'Etat, la Communauté concernée, la Région concernée ou la Commission communautaire commune. Cette autorité est compétente pour statuer sur la demande.

Art. 14. - L'autorité compétente pour prendre la décision sur une demande d'accès en vertu des articles 12 et 13 notifie cette décision dans les dix-huit jours à l'administration qui a été saisie de cette dernière. Passé ce délai, le silence de l'autorité est réputé constituer une décision de refus d'accès.

Art. 15. - Dans les hypothèses où l'exercice du droit d'accès à une information incorporée dans un document qui a été transmis avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ou dont est envisagée la transmission à l'administration par un particulier ou une personne de droit privé non visée à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 4., d) peut être limité en vertu de l'article 11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2 ou 3 et où cette personne entend obtenir une garantie de confidentialité du document, elle en fait la requête à la commission.

La requête en garantie de confidentialité est accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie du document.

La commission ne peut garantir la confidentialité qu'au terme d'une mise en balance véritable des intérêts de nature à justifier la confidentialité et du droit à l'information reconnu par la présente ordonnance, et s'il apparaît que la divulgation des données concernées entraînerait un préjudice incontestable.

La commission notifie sa décision au requérant dans les trente jours. Passé ce délai, le silence de la commission est réputé constituer une décision de garantie de confidentialité.

Ingeval de commissie een verzoek tot vertrouwelijkheid ontvangt betreffende een dokument dat werd overgemaakt vóór het in werking treden van onderhavige ordonnantie, en omtrent hetwelke ze eveneens verzocht wordt om te beslissen over een toegangsverzoek krachtens artikel 12, dient ze haar beslissing mede te delen binnen een termijn die het mogelijk maakt, tegelijk de termijnen voorgeschreven in artikel 14 en in alinea 4 van onderhavig artikel in acht te nemen. Eens die termijn verstreken, zal het stilzwijgen van de commissie beschouwd worden als een beslissing tot waarborg van het vertrouwelijk karakter.

*Art. 16.* — De gegevens in bezit van de administratie moeten het voorwerp uitmaken van een gedeeltelijke raadpleging, wanneer het mogelijk is er de vermeldingen uit te verwijderen waarvan de bekendmaking de belangen zou kunnen aantasten die van aard zijn om de weigering tot toegang te rechtvaardigen.

#### HOOFDSTUK IV

##### Slotbepalingen

*Art. 17.* — Onderhavige ordonnantie is van toepassing op de gegevens in bezit van de administratie en voor dewelke een stelsel van toegankelijkheid van de informatie voorzien werd door andere beschikkingen, onverminderd de beschikkingen daarvan die een ruimere of gemakkelijker toegang tot informatie instellen.

Au cas où la commission est saisie d'une requête en confidentialité d'un document transmis avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance et concernant lequel elle est également appelée à statuer sur une demande d'accès en vertu de l'article 12, elle est tenue de notifier sa décision dans un délai qui permet de respecter à la fois les délais prescrits à l'article 14 et à l'alinéa 4 du présent article. Passé ce délai, le silence de la commission est réputé constituer une décision de garantie de confidentialité.

*Art. 16.* — Les données détenues par l'administration 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.

#### CHAPITRE IV

##### Dispositions finales

*Art. 17.* — La présente ordonnance s'applique aux données détenues par l'administration pour lesquelles un régime d'accès à l'information est prévu par d'autres dispositions, sans préjudice de celles de ces dispositions qui instituent un accès plus large ou plus aisé à l'information.

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State afdeling wetgeving, algemene vergadering en negende kamer, op 5 november 1990 door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ordonnantie « inzake de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest », heeft, na zich daarover in de algemene vergadering van 21 november 1990 en in de negende kamer op 10 december 1990 te hebben beraden, op 10 december 1990 het volgende advies gegeven :

In een vorig advies met referentienummer L.19.894/9, gegeven op 19 september 1990 in verband met hetzelfde voorontwerp van ordonnantie, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, zich ertoe bepaald vast te stellen dat de bevoegdheid van de Staatssecretaris voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, zoals die voortvloeit uit de vergelijking van de artikelen 91bis van de Grondwet en 41 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, geen recht van initiatief inhoudt in wetgevingszaken en evenmin het recht om bij de Raad van State, afdeling wetgeving, een aanvraag om advies in te dienen. Om die reden heeft de Raad van State de adviesaanvraag niet-ontvankelijk verklaard.

Dit voorontwerp wordt hem opnieuw voorgelegd onder de handtekening van de Minister-Lid van de Executieve van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest tot wiens bevoegdheid het leefmilieu behoort.

De woorden « op initiatief van de Staatssecretaris toegevoegd aan de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve », die in het indieningsbesluit staan, moeten, om de redenen die reeds te kennen gegeven zijn in het vorige advies, vervallen.

Om dezelfde redenen kan de Staatssecretaris door de Executieve niet gelast worden het ontwerp van ordonnantie aan de Raad voor te leggen. Die taak moet worden overgelaten aan de Minister tot wiens bevoegdheid de aangelegenheid behoort. Het indieningsbesluit zal dientengevolge moeten worden aangepast.

Bij artikel 3 van het besluit van 15 maart 1990 van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve houdende de regeling van de oprichting, de samenstelling en de werking van de Raad voor het leefmilieu voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, wordt een Raad van advies opgericht bij de Gewestexecutieve. Die Raad is geïnstalleerd op 25 oktober 1990. De bevoegdheid die hem wordt opgedragen, wordt omschreven in artikel 4. Het gaat om een adviserende bevoegdheid. Paragraaf 2 bepaalt dat « de Raad advies uitbrengt over alle ordonnantie- en reglementaire besluisontwerpen inzake leefmilieu betreffende het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ». De manier waarop die bepaling geredigeerd is, laat er geen enkele twijfel over bestaan dat het adieren van dat adviesorgaan verplicht is. Het moet om advies worden gevraagd zodra het gaat om een ontwerp « inzake leefmilieu betreffende het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ».

Naar aan de Raad van State is medegedeeld, heeft die raadpleging blijkbaar niet plaatsgevonden.

Het antwoord op de vraag of het ontwerp van ordonnantie thans in zoverre gereed is dat het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, om advies kan worden voorgelegd, hangt af van het onderzoek naar de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest om de ontworpen ordonnantie uit te vaardigen. Heeft die ordonnantie betrekking op de aangelegenheid van het leefmilieu? Alhoewel de Raad van State dat onderzoek had kunnen beperken tot die vraag alleen en, aangezien het antwoord positief is zoals zal blijken uit de beschouwingen die voorkomen onder de algemene opmerking 1, concluderen dat de adviesaanvraag voorbarig is, aangezien het voorontwerp nog kan worden gewijzigd als gevolg van de raadpleging van de Raad voor het leefmilieu, heeft hij het nuttig geoordeeld zijn onderzoek uit te breiden tot alle bevoegdheidsvragen die het ontwerp aan de orde stelt.

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, assemblée générale et neuvième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau pour la Région de Bruxelles-Capitale, le 5 novembre 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'ordonnance « sur l'accès à l'information relative à l'environnement, dans la Région de Bruxelles-Capitale », après en avoir délibéré le 21 novembre 1990 en assemblée générale et le 10 décembre 1990 en neuvième chambre, a donné le 10 décembre 1990 l'avis suivant :

Dans un précédent avis référencé L. 19.894/9, donné le 19 septembre 1990 à propos du même avant-projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à constater que la compétence du Secrétaire d'Etat à la Région de Bruxelles-Capitale, telle qu'elle résulte de la comparaison des articles 19bis de la Constitution et 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, n'inclut pas le droit d'initiative en matière législative et pas davantage celui de saisir le Conseil d'Etat, section de législation, d'une demande d'avis et a, pour cette dernière raison, déclaré la demande non recevable.

Cet avant-projet lui est resoumis sous la signature du Ministre membre de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la matière de l'environnement dans ses attributions.

Les mots « à l'initiative du Secrétaire d'Etat, adjoint au Ministre de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale » qui figurent dans l'arrêté de présentation doivent, pour les raisons déjà exposées dans l'avis précédent, être omis.

Pour ces mêmes raisons, le Secrétaire d'Etat ne peut être chargé par l'Exécutif de présenter le projet d'ordonnance au Conseil. Ce soin doit être laissé au Ministre qui a la matière dans ses attributions. L'arrêté de présentation devra être adapté en conséquence.

L'arrêté du 15 mars 1990 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale réglant l'institution, la composition et le fonctionnement du Conseil de l'environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale crée, en son article 3, un Conseil consultatif auprès de l'Exécutif de la Région. Ce Conseil a été mis en place le 25 octobre 1990. La compétence qui lui est attribuée est définie à l'article 4. Il y va d'une compétence consultative. Selon son paragraphe 2, « le Conseil donne son avis sur tout projet d'ordonnance et d'arrêté réglementaire en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale ». La manière dont cette disposition est rédigée ne laisse subsister aucun doute sur le caractère obligatoire de la saisie de cet organisme consultatif. Celui-ci doit être consulté dès qu'il s'agit d'un projet « en matière d'environnement concernant la Région de Bruxelles-Capitale ».

Des explications fournies au Conseil d'Etat, il appert que cette consultation n'a pas eu lieu.

La réponse à la question de savoir si le projet d'ordonnance est actuellement en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat dépend de l'examen de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale à prendre l'ordonnance en projet. Celle-ci est-elle relative à la matière de l'environnement? Quoique le Conseil d'Etat aurait pu limiter cet examen à cette seule question et, la réponse étant positive ainsi qu'il apparaîtra des considérations émises sous l'observation générale I, conclure au caractère prématuré de la demande d'avis, l'avant-projet étant susceptible d'être modifié à la suite de la consultation du Conseil de l'environnement, il a cru faire œuvre utile en étendant son examen à l'ensemble des questions de compétence que pose le projet.

## ALGEMENE OPMERKINGEN OVER DE BEVOEGDHEID

## I

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft al bij herhaling advies moeten uitbrengen over voorstellen uitgaande van zowel de nationale wetgever <sup>(1)</sup> als de tegenhanger ervan in gemeenschaps- <sup>(2)</sup> of gewestaangelegenheden, en die betrekking hadden op allerhande maatregelen die ertoe strekten de betrekkingen tussen het overheidsbestuur en de burgers te verbeteren.

Uit die adviezen blijkt dat de nationale wetgever weliswaar als enige bevoegd is om op algemene wijze (minimale) vereisten inzake motivering en openbaarheid van bestuurshandelingen vast te stellen, zowel van die van de nationale administratieve overheden als van die van de administratieve overheden van de Gewesten en de Gemeenschappen, maar dat de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid hebben om, ter gelegenheid van de inrichting van hun bestuurlijk optreden of van de uitoefening van hun regelgevende bevoegdheid, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheden behoren, regels vast te stellen in de lijn of ter precisering van de door de nationale wetgever vastgestelde (minimum) bepalingen.

De Raad van State heeft er niets op tegen dat de decreetgevers, in diezelfde aangelegenheden, de minimumvereisten die de nationale wetgever geformuleerd heeft voor alle administratieve overheden en de handelingen ervan, aanvullen en verstrakken.

Hij heeft er evenmin bezwaar tegen dat, bij ontstentenis van een codificatie, door de nationale wetgever, van de administratieve rechtspleging in niet betwiste zaken, de Raden van de Gemeenschappen en de Gewesten, in een streven naar behoorlijk bestuur, maar alleen in deze of gene aangelegenheid die tot hun onderscheiden bevoegdheden behoort, verplichtingen kunnen opleggen inzake motivering en openbaarheid van de administratieve handelingen, met dien verstande evenwel dat ze zich te gepasten tijde ervan zullen moeten vergewissen dat de aldus aangenomen bijzondere bepalingen bestaanbaar zijn met de algemene bepalingen die de nationale wetgever heeft uitgevaardigd.

Gelet op de bovenstaande beschouwingen en inzonderheid op de laatste opmerking, dient te worden aangenomen dat het ontwerp van ordonnantie dat thans aan de afdeling wetgeving van de Raad van State is voorgelegd, niet buiten de bevoegdheid van de gewestwetgever valt, aangezien het tot doel heeft de omvang te bepalen en de uitoefening te regelen van het recht van toegang van de burger tot de milieu-informatie die in het bezit is van de gewestelijke overheid, waarbij het leefmilieu in artikel 3, § 1, 1<sup>o</sup>, wordt omschreven als de benaming voor alle aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, II, III en V van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat wil zeggen aangelegenheden die alle ressorteren onder de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

<sup>(1)</sup> - Advies van 15 februari 1984 (L.15.848/VR) over een voorstel van wet betreffende de motivering van bestuursrechtelijke handelingen (Gedr. St., Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 32-2).

- Advies van 31 oktober 1984 (L. 16.054/1) over een voorstel van wet tot verbetering van de betrekkingen tussen de burger en zijn bestuur (Gedr. St., Kamer, zitt. 1983-1984, nr. 733-2).

- Advies van 31 oktober 1984 (L. 16.055/1) over een voorstel van wet houdende maatregelen betreffende de openbaarheid van het bestuur (Gedr. St., Kamer, zitt. 1981-1982, nr. 102-2).

- Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.719/VR) over een voorstel van wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (Gedr. St., Senaat, B.Z. 1988, nr. 215-2).

- Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.720/VR) over een voorstel van wet betreffende de inzage, de mededeling en de openbaarheid van bepaalde administratieve stukken.

<sup>(2)</sup> Advies van 21 oktober 1987 (L. 17.302/VR) over een voorstel van decreet « relatief à la liberté d'accès aux documents administratifs ».

## OBSERVATIONS GENERALES SUR LA COMPETENCE

## I

La section de législation du Conseil d'Etat a eu à se prononcer à de nombreuses reprises sur des propositions émanant tant du législateur national <sup>(1)</sup> que des législateurs communautaires <sup>(2)</sup> ou régionaux et portant sur diverses mesures visant à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens.

De ses avis, il résulte que si le législateur national est seul compétent pour fixer de manière générale des exigences (minimales) en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, aussi bien ceux des autorités administratives nationales que ceux des autorités administratives régionales et communautaires, les Communautés et les Régions ont la possibilité d'établir à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif, dans les matières qui ressortissent à leurs compétences, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions (minimales) arrêtées par le législateur national ou qui tendent à les préciser.

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacles à ce que dans ces mêmes matières, les législateurs décrets complètent et renforcent les exigences minimales formulées par le législateur national pour l'ensemble des autorités administratives et de leurs actes.

Il ne voit pas davantage d'objections à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Conseils des Communautés et Régions puissent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, imposer des obligations en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu pour eux de s'assurer, le moment venu, de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales prises par le législateur national.

Eu égard aux considérations qui précèdent et, singulièrement, à la dernière remarque, il y a lieu de considérer que le projet d'ordonnance actuellement soumis à la section de législation du Conseil d'Etat *n'excède pas la compétence du législateur régional*, étant donné qu'il a pour objet de déterminer l'étendue et d'organiser l'exercice du droit d'accès de l'administré à l'information relative à l'environnement, détenue par l'administration régionale, l'environnement étant défini à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 1, comme comprenant toutes les matières mentionnées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, III et V de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire des matières qui, toutes, relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>(1)</sup> - Avis du 15 février 1984 (L.15.848/VR) sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. parl., Sénat, sess. 1981-1982, n° 32-2).

- Avis du 31 octobre 1984 (L. 16.054/1) sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen et l'administration (Doc. parl., Ch., sess. 1983-1984, n° 733-2).

- Avis du 31 octobre 1984 (L. 16.055/1) sur une proposition de loi portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration (doc. parl., Ch., sess. 1981-1982, n° 102-2).

- Avis du 21 octobre 1987 (L. 17.719/VR) sur une proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs (Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, n° 215-2).

- Avis du 21 octobre 1987 (L. 17.720/VR) sur une proposition de loi relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs.

<sup>(2)</sup> Avis du 21 octobre 1987 (L. 17.302/VR) sur une proposition de décret relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs.

De werkingssfeer van de ordonnantie is evenwel uitermate ruim – en zelfs ruimer dan die van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 90/313/EEG van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, waarop de ordonnantie voortbouwt en waarvan ze de tenuitvoerlegging in de interne rechtsorde beoogt. Men kan zich dan ook afvragen of het niet mogelijk was geweest regels vast te stellen die rekening houden met de specifieke regels aan te nemen die van toepassing zijn op al die aangelegenheden; die eerste oplossing was trouwens verkieslijk geweest uit het oogpunt van de verdeling van de bevoegdheden.

## II

Het ontwerp van ordonnantie is daarentegen met bevoegdheids-overschrijding vastgesteld in zoverre het op enige punten inbreuk maakt op de bevoegdheden die de Grondwet uitsluitend voor de nationale wet weglegt.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof kan, « behoudens de gevallen waarin een bijzondere en uitdrukkelijke machtiging is gegeven door de bijzondere of de gewone wet tot hervorming der instellingen, een decreetgever (of ordonnantiegever, aangezien de redenen om te beslissen dezelfde zijn) de hem toegewezen aangelegenheden slechts regelen mits hij op generlei wijze inbreuk maakt op de bij de Grondwet voor de wet gereserveerde bevoegdheden ». Bovendien kan de bij artikel 10 van de bijzondere wet aan de Raden geboden mogelijkheid om rechtsbepalingen vast te stellen in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, niet worden toegepast op bevoegdheden die de Grondwet voor de wet reserveert (zie inzonderheid Arbitragehof, arrest nr. 44 van 23 december 1987).

In zoverre de ordonnantie tot de administratieve autoriteiten waarop een mededelingsplicht rust, de lokale overheden rekent die medewerking hebben te verlenen aan de uitvoering van de ordonnaties en verordeningen van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest (artikel 3, § 1, 4, en artikel 11, § 1, 1), maakt zij inbreuk op de bevoegdheid om de provinciale en lokale instellingen te organiseren, welke bevoegdheid uitsluitend tot het terrein van de wet behoort krachtens artikel 108 van de Grondwet, welk artikel, naast andere beginselen, ook de beginselen dat de vergaderingen der provincie- en gemeenteraden, respectievelijk de begrotingen en de rekeningen openbaar zijn, bekrachtigt. Zodoende schendt de ordonnantie inzonderheid artikel 102 van de nieuwe gemeentewet, waarvan het tweede lid de keuze om te beslissen dat de met gesloten deuren genomen besluiten gedurende een bepaalde tijd geheim zullen worden gehouden, uitsluitend aan de gemeenteraad overlaat (zie tevens artikel 104 van de nieuwe gemeentewet).

De ordonnantie houdt een andere inbreuk op de uitsluitende bevoegdheid van de nationale wetgever in, doordat zij bepaalt in hoeverre er op het recht op toegang tot de informatie beperkingen kunnen staan als gevolg van het geheim zijn van de persoonlijke levenssfeer. Het is immers uitsluitend een aangelegenheid van de nationale wet om met inachtneming van de door het Koninkrijk België aangegane internationale verbintenissen te bepalen welke graad van bescherming de persoonlijke levenssfeer geniet alsook ten aanzien van alle aangelegenheden te bepalen welke maatregelen met het oog op die bescherming noodzakelijk, ja zelfs gewoon nuttig zijn. Uit dat oogpunt bezien is geenszins aanvaardbaar de door de ordonnantie ingestelde procedure, die erin bestaat de « Brusselse commissie van toegang tot informatie inzake het milieu » bevoegd te maken om « na het oprecht afwegen van de belangen, teneinde het vertrouwelijk karakter te waarborgen, en van het recht op informatie, toegekend door onderhavige ordonnantie, en indien blijkt dat de verspreiding van de betrokken gegevens aanleiding zou geven tot onbetwistbare schade », voor ieder bijzonder geval uit te maken of het stuk als vertrouwelijk moet worden beschouwd en te oordelen dat er bijgevolg geen inzage van gegeven moet worden aan het publiek (artikelen 12, § 2, en 15 van het ontwerp).

## III

Als andere – betrekkelijke – beperking op de uitoefening van het recht op toegang tot de informatie inzake milieu stelt het ontwerp het handels- en bedrijfsgeheim (artikel 11, § 1, 2) en voorziet het in dezelfde procedure als die welke bedoeld is in de artikelen 12, § 2, en 15 van het ontwerp om voor ieder bijzonder geval te bepalen tot op welke hoogte dat geheim dient te worden bewaard.

Le champ d'application de l'ordonnance est toutefois extrêmement large – et même plus étendu – que celui de la directive du Conseil des Communautés européennes n° 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, dont l'ordonnance s'inspire et qu'elle tend à exécuter dans l'ordre juridique interne. Aussi peut-on se demander si plutôt que d'adopter des règles identiques applicables à toutes ces matières, il n'eût pas été possible – ce qui eût été préférable au point de vue de la répartition des compétences – de prendre des règles qui tiennent compte de la spécificité de chacune de ces matières.

## II

Le projet d'ordonnance est, par contre, entaché d'excès de compétence dans la mesure où, sur plusieurs points, il porte atteinte à des compétences qui sont réservées par la Constitution à la loi nationale.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, « sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciales et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret (ou l'ordonnance, les raisons de décider étant les mêmes) ne peut régler les matières qui lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution ». De plus, la possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale de prendre des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi (voir, notamment, Cour d'arbitrage, arrêt n° 44 du 23 décembre 1987).

Ainsi l'ordonnance empiète-t-elle sur la compétence que l'article 108 de la Constitution réserve à la loi d'organiser les institutions provinciales et locales, en consacrant l'application, entre autres principes, de celui de la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux ainsi que de celui des budgets et des comptes, lorsqu'elle englobe parmi les autorités administratives tenues du devoir de communication les autorités locales appelées à prêter leur concours à l'exécution des ordonnances et règlements de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3, § 1<sup>er</sup>, 4, et l'article 11, § 1<sup>er</sup>, 1). Ce faisant, l'ordonnance méconnaît notamment, l'article 102 de la nouvelle loi communale qui, en son alinéa 2, réserve au conseil communal le soin de décider que les résolutions prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps déterminé (voyez également l'article 104 de la nouvelle loi communale).

L'ordonnance comporte un autre empiètement sur la compétence réservée au législateur national en déterminant la mesure dans laquelle le droit d'accès à l'information peut être limité par le secret de la vie privée. C'est en effet à la seule loi nationale qu'il appartient d'apprécier, dans le respect des engagements internationaux souscrits par le Royaume de Belgique, le degré de protection de la vie privée et les mesures nécessaires, voire simplement utiles, que requiert cette protection, et ce en toutes matières. La procédure instituée par l'ordonnance, qui consiste à conférer à la « Commission bruxelloise d'accès à l'information relative à l'environnement » le pouvoir d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, « au terme d'une mise en balance véritable des intérêts de nature à justifier la confidentialité et du droit à l'information reconnu par la présente ordonnance, et s'il apparaît que la divulgation des données concernées entraînerait un préjudice incontestable », si le document doit être considéré comme confidentiel et, partant, comme non communicable au public (articles 12, § 2, et 15 du projet), ne saurait, de ce point de vue, être admise d'aucune façon.

## III

Le projet pose comme autre limite – relative – à l'exercice du droit d'accès à l'information en matière d'environnement, le secret commercial et industriel (article 11, § 1<sup>er</sup>, 2) et prévoit la même procédure que celle visée aux articles 12, § 2, et 15 du projet aux fins de déterminer, dans chaque espèce, dans quelle mesure ce secret doit être gardé.

In tegenstelling met het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het handels- en bedrijfsgeheim geen « aangelegenheid » die voor de nationale wetgever « gereserveerd » is; gewoontegetrouw behoort dit geheim tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom, die door artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt ingedeeld bij de aangelegenheden waarvoor alleen de nationale overheid bevoegd is. Nu het een zodanige aangelegenheid betreft, kan een initiatief van de wetgever van een Gemeenschap of een Gewest slechts worden aangenomen binnen de perken van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat wil zeggen, onder de tweevoudige voorwaarde dat de aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag op de aangelegenheid slechts marginaal is (Arbitragehof, arrest nr. 66 van 30 juni 1988). Het is zaak van de wetgever van het Gewest, en in laatste aanleg van het Arbitragehof, om te oordelen of aan die dubbele voorwaarde wordt voldaan.

De Raad van State, afdeling wetgeving, kan bezwaarlijk inzien hoe het handels- en bedrijfsgeheim zich tot een gedifferentieerde regeling zou kunnen lenen en behoort, gelet op de nagenoeg onbeperkte discretionaire bevoegdheid waarover de « commissie » beschikt, in alle geval de aandacht te vestigen op het gevaar voor strijdigheid van de beslissingen van de commissie met de nationale voorschriften.

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

De heren : P. TAPIE, voorzitter,  
H. COREMANS, kamervoorzitter,  
J.-J. STRYCKMANS, kamervoorzitter,  
J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,  
C.-L. CLOSSET, kamervoorzitter,  
J. VERMEIRE, staatsraad,  
J. DE BRABANDERE, staatsraad,  
R. ANDERSEN, staatsraad,  
M. LEROY, staatsraad,  
F. RIGAUX, assessor van de afdeling wetgeving,  
F. DE KEMPENEER, assessor van de afdeling wetgeving,  
C. DESCHAMPS, assessor van de afdeling wetgeving;

G. SCHRANS, assessor van de afdeling wetgeving;  
J. GIJSSELS, assessor van de afdeling wetgeving;  
J. DE GAVRE, assessor van de afdeling wetgeving;  
F. DELPEREE, assessor van de afdeling wetgeving;  
P. GOTHOT, assessor van de afdeling wetgeving;  
E. WYMEERSCH, assessor van de afdeling wetgeving;

Mevrouwen : S. VANDERHAEGEN, staatsraad,  
M. VRINTS, staatsraad,  
M.-L. THOMAS, Staatsraad,  
A. BECKERS, griffier,  
J. GIELISSEN, toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. Tapie.

De verslagen werden uitgebracht door de heer J. Baert, auditeur, en door de heer J. Vanhaeverbeek, adjunct-auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door de heren J. Drijkoningen en J.-F. Neuray, adjunct-referendarissen.

De Griffier,  
A. BECKERS

De voorzitter,  
P. TAPIE

Le secret commercial et industriel n'est pas, à la différence du droit à la protection de la vie privée, une « matière réservée » au législateur national; ce secret relève traditionnellement de la propriété industrielle et intellectuelle que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range parmi les matières qui ressortissent à la seule compétence de l'autorité nationale. S'agissant d'une telle matière, on ne peut admettre une intervention du législateur communautaire ou régional que dans les limites de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire seulement à la double condition que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale (Cour d'arbitrage, arrêt n° 66 du 30 juin 1988). Il appartiendra au législateur régional et, en dernière instance, à la Cour d'arbitrage d'apprécier s'il est satisfait à cette double condition.

En ce qui le concerne, le Conseil d'Etat, section de législation, aperçoit mal comment le secret commercial et industriel pourrait se prêter à un règlement différencié et se doit, en tout cas, d'attirer l'attention sur le danger, compte tenu du pouvoir discrétionnaire quasi illimité dont la « commission » dispose, de contrariété entre ses décisions et les règles nationales.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,  
H. COREMANS, président de chambre,  
J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,  
J. NIMMEGEERS, président de chambre,  
C.-L. CLOSSET, président de chambre,  
J. VERMEIRE, conseiller d'Etat,  
J. DE BRABANDERE, conseiller d'Etat,  
R. ANDERSEN, conseiller d'Etat,  
M. LEROY, conseiller d'Etat,  
F. RIGAUX, assesseur de la section de législation,  
F. DE KEMPENEER, assesseur de la section de législation,  
C. DESCHAMPS, assesseur de la section de législation,  
G. SCHRANS, assesseur de la section de législation,  
J. GIJSSELS, assesseur de la section de législation,  
J. DE GAVRE, assesseur de la section de législation,  
F. DELPEREE, assesseur de la section de législation,  
P. GOTHOT, assesseur de la section de législation,  
E. WYMEERSCH, assesseur de la section de législation,

Mesdames : S. VANDERHAEGEN, conseiller d'Etat,  
M. VRINTS, conseiller d'Etat,  
M.-L. THOMAS, conseiller d'Etat,  
A. BECKERS, greffier,  
J. GIELISSEN, greffier assumé.

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

Les rapports ont été présentés par M. J. Baert, auditeur, et par M. J. Vanhaeverbeek, auditeur adjoint. Les notes du bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. Drijkoningen et J.-F. Neuray, référendaires adjoints.

Le Griffier  
A. BECKERS

Le Président,  
P. TAPIE

De kamer was samengesteld uit

De heren : P. TAPIE, voorzitter,  
R. ANDERSEN, staatsraad,  
M. HANOTIAU, staatsraad,  
C. DESCHAMPS, assessor van de afdeling wetgeving,  
P. GOTHOT, assessor van de afdeling wetgeving,

Mevrouw : R. DEROY, greffier.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer P. Tapie.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. Vanhaeverbeek, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer J.-F. Neuray, adjunct-referendaris.

*De Griffier,*  
R. DEROY

*De Voorzitter,*  
P. TAPIE

La chambre était composée de

Messieurs : P. TAPIE, président,  
R. ANDERSEN, conseiller d'Etat,  
M. HANOTIAU, conseiller d'Etat,  
C. DESCHAMPS, assesseur de la section de législation,  
P. GOTHOT, assesseur de la section de législation,

Madame : R. DEROY, greffier.

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

Le rapport a été présenté par M. J. Vanhaeverbeek, auditeur adjoint. La note du bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. Neuray, référendaire adjoint.

*Le Greffier*  
R. DEROY

*Le Président,*  
P. TAPIE



**ONTWERP VAN ORDONNANTIE**

**inzake de toegang tot informatie  
met betrekking tot het milieu  
in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest**

De Brusselse Hoofdstedelijke Executieve,

Op voorstel van de Minister van Huisvesting, van het Milieu, van het Natuurbehoud en van het Waterbeleid van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve,

**BESLUIT :**

De Minister van Huisvesting, van het Milieu, van het Natuurbehoud en van het Waterbeleid wordt ermede belast, aan de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het ontwerp van ordonnantie voor te leggen waarvan de inhoud volgt :

**HOOFDSTUK I****Algemene bepalingen***Artikel 1*

Onderhavige ordonnantie regelt een aangelegenheid bedoeld bij artikel 107<sup>quater</sup> van de Grondwet.

*Artikel 2*

Onder voorbehoud van de beperkingen, vastgesteld in artikelen 9 en 10, wordt het toegangsrecht tot informatie inzake milieu, in bezit van de administratie, verzekerd aan elke persoon, zonder dat die ertoe gehouden wordt een belang te doen gelden.

Onderhavige ordonnantie geldt niet voor de bekendmaking van gemeentelijke en provinciale raadszittingen en van haar begrotingen en rekeningen.

*Artikel 3*

§ 1. In de zin van onderhavige ordonnantie, verstaat men onder :

1° - Leefmilieu : deze benaming omvat alle aangelegenheden bedoeld in artikel 6, § 1, II, III, V van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980.

**PROJET D'ORDONNANCE**

**sur l'accès à l'information  
relative à l'environnement,  
dans la Région de Bruxelles-Capitale**

L'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale,

Sur la proposition du Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale,

**ARRETE :**

Le Ministre du Logement, de l'Environnement de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau, est chargé de présenter au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

**CHAPITRE I<sup>er</sup>****Dispositions générales***Article 1<sup>er</sup>*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 107<sup>quater</sup> de la Constitution.

*Article 2*

Sous réserve des limites fixées aux articles 9 et 10, le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par l'administration, est garanti à toute personne, sans qu'elle ne soit tenue de faire valoir un intérêt.

La présente ordonnance ne s'applique pas à la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux et des budgets et des comptes provinciaux et communaux.

*Article 3*

§ 1. Au sens de la présente ordonnance, on entend par :

1° - Environnement : cette dénomination comprend toutes les matières reprises à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, III, V de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

2° - Informatie inzake milieu : elk feitelijk of juridisch gegeven van om het even welke aard, betreffende :

- a) hetzij de toestand van het milieu of van de veranderingen ervan;
- b) hetzij een projekt of een activiteit, van aard om het milieu aan te tasten;
- c) hetzij maatregelen tot beveiliging, bescherming of verbetering van de kwaliteit van het milieu, of maatregelen die het voorkomen of het herstellen van schade aan het milieu tot doel hebben.

3° - Gegevens in het bezit van de administratie : alle bestaande gegevens die, wat ook hun oorsprong moge zijn, in bezit zijn van een administratie zoals bedoeld onder 4°, en die opgeslagen zijn :

- a) hetzij in een schriftelijk document, met uitzondering van een document dat nog in onvoltooide staat verekeert;
- b) hetzij in een drager van automatische informatieverwerking;
- c) hetzij in een visuele opname;
- d) hetzij in een geluidsopname.

4° - Administratie : een van de volgende personen of instanties die een taak uitvoeren binnen het domein van de zaken, toevertrouwd aan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest :

- a) een bestuursorgaan;
- b) een administratieve instantie of een instantie opgericht bij een administratie en die, behalve de gevallen aangehaald in onderhavige ordonnantie, niet de hoedanigheid van bestuursorgaan bezit;
- d) het kabinet van een lid van de Executieve of van een gewestelijk Staatssecretaris;
- e) een privaatrechtelijk persoon belast met een opdracht van openbare dienstverlening.

Behalve indien het niet klaarblijkelijk betrekking heeft op het uitoefenen van de functie van de betrokkene, is een gegeven in bezit van een personeelslid verbonden aan een administratie of van een lid van een collegiale instantie die een administratie vormt, een gegeven in bezit van de administratie in de zin van de onderhavige ordonnantie.

#### Artikel 4

Op voorstel van de betrokken administratie bepaalt de Executieve voor elke administratie afzonderlijk de modaliteiten van praktische organisatie om ieder persoon in de gelegenheid te stellen gemakkelijk het toegangsrecht tot informatie uit te oefenen dat door onderhavige ordonnantie wordt erkend. De ter zake aangenomen besluiten worden in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd.

2° - Information relative à l'environnement : toute donnée de quelque nature que ce soit, factuelle ou juridique, concernant :

- a) soit l'état de l'environnement ou de ses altérations;
- b) soit un projet ou une activité susceptible de porter atteinte à l'environnement;
- c) soit des mesures de préservation, de protection ou d'amélioration de la qualité de l'environnement, ou des mesures ayant pour objet la prévention ou la réparation de dommages à l'environnement.

3° - Données détenues par l'administration : toutes les données existantes qui, quelle que soit leur origine, sont détenues par une administration visée au 4°, et qui sont incorporées :

- a) soit dans un document écrit, à l'exception d'un document qui est encore dans un état inachevé;
- b) soit dans une base de traitement automatisé de l'information;
- c) soit dans un enregistrement visuel;
- d) soit dans un enregistrement sonore.

4° - Administration : l'une des personnes ou instances suivantes exerçant des missions dans le champ des matières confiées à la Région de Bruxelles-Capitale :

- a) une autorité administrative;
- b) une instance administrative ou instituée auprès d'une autre administration et qui, hors des cas visés par la présente ordonnance, n'a pas qualité d'autorité administrative;
- d) le cabinet d'un membre de l'Exécutif ou d'un Secrétaire d'Etat régional;
- e) une personne de droit privé chargée d'une mission de service public.

Sauf si elle ne se rapporte manifestement pas à l'exercice des fonctions de l'intéressé, une donnée détenue par un membre du personnel attaché à une administration ou par un membre d'une instance collégiale constitutive d'une administration, est une donnée détenue par l'administration au sens de la présente ordonnance.

#### Article 4

Sur proposition des administrations concernées, l'Exécutif détermine, administration par administration, les modalités d'organisation pratique permettant à toute personne d'exercer aisément le droit d'accès à l'information reconnu par la présente ordonnance. Les arrêtés adoptés en la matière sont publiés au *Moniteur belge*.

De modaliteiten van praktische organisatie waarvan sprake in alinea 1 kunnen dezelfde zijn voor meerdere administraties.

## HOOFDSTUK II

### Inzake de werkwijze en de modaliteiten van toegang tot de informatie

#### Artikel 5

§ 1. De toegang tot de gegevens, opgeslagen in de schriftelijke documenten, geschiedt, naar keuze van de aanvrager, hetzij door raadpleging ter plaatse, hetzij door mededeling van een kopie.

Iedereen die een document ter plaatse raadpleegt heeft eveneens het recht om onmiddellijk een kopie van dit document te bekomen.

§ 2. De gegevens opgeslagen, hetzij in een drager van automatische informatieverwerking, hetzij in een visuele opname, hetzij in een geluidsopname, maken het voorwerp uit van mededeling van een kopie.

§ 3. De raadpleging ter plaatse van een schriftelijk document geschiedt gratis.

Het overhandigen van een kopie gebeurt in één enkel exemplaar aan de kostprijs, in de naleving van de regels die de Executieve kan vaststellen, de personeelskosten kunnen niet ten laste zijn van de aanvrager.

De Executieve stelt de voorwaarden vast volgens dewelke het overhandigen van een kopie van een volledig of gedeeltelijk gegeven gratis is.

#### Artikel 6

De toegang tot de gegevens geschiedt ingevolge een aanvraag, ofwel ter plaatse, ofwel schriftelijk ingediend. Elke aanvraag wordt opgetekend in een speciaal daartoe bijgehouden register; wanneer de aanvraag ter plaatse geschiedt, ondertekent de verzoeker de inschrijving in het register.

Wanneer de verzoeker om toegang tot een schriftelijk document vraagt, vermeldt hij daarbij of hij ter plaatse wenst te raadplegen of er een kopie van wenst te ontvangen.

Les modalités d'organisation pratique visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> peuvent être communes à plusieurs administrations.

## CHAPITRE II

### De la procédure et des modalités d'accès à l'information

#### Article 5

§ 1. L'accès aux données incorporées dans les documents écrits s'exerce, au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie.

Chacun qui consulte un document sur place a également le droit d'obtenir immédiatement copie de ce document.

§ 2. Les données incorporées soit dans une base de traitement automatisé de l'information soit dans un enregistrement visuel, soit dans un enregistrement sonore, font l'objet de la communication d'une copie.

§ 3. La consultation d'un document écrit sur place s'opère gratuitement.

La communication d'une copie s'opère en un seul exemplaire, au prix coûtant, les frais de personnel ne pouvant être imputés au demandeur.

L'Exécutif détermine les conditions auxquelles la communication d'une copie de tout ou partie d'une donnée s'opère gratuitement.

#### Article 6

L'accès aux données s'exerce à la suite d'une demande faite, soit sur place, soit par écrit. Toute demande est consignée dans un registre spécialement tenu à cet effet; lorsque la demande est faite sur place, le demandeur contresigne l'inscription dans le registre.

Lorsqu'il sollicite l'accès à un document écrit, le demandeur précise s'il entend consulter celui-ci sur place ou obtenir communication d'une copie.

*Artikel 7*

De Executieve maakt de lijst op van de categorieën van schriftelijke documenten die de betrokken administraties onmiddellijk ter plaatse moeten laten raadplegen.

*Artikel 8*

Wat de gegevens betreft, niet vermeld in artikel 7, en onverminderd de mogelijkheid voor een administratie om ze onmiddellijk ter plaatse te laten raadplegen, beschikt de administratie die de aanvraag ontvangen heeft, over een maand om ze schriftelijk aan de aanvrager te beantwoorden.

Wanneer na het verstrijken van bovenvermelde termijn geen gevolg is gegeven aan de aanvraag, wordt het stilzwijgen van de administratie beschouwd als een beslissing tot toegangsweigering.

## HOOFDSTUK III

**Beperkingen op de toegang tot informatie***Artikel 9*

Deze aanvraag kan geweigerd worden in de gevallen bedoeld in artikel 3, 2° en 3° van de richtlijn van de Europese Raad van 7 juni 1990 (90/313/EEG) inzake de vrije toegang tot milieu-informatie die tot de bevoegdheden van de Gewesten behoort.

*Artikel 10*

§ 1. De uitoefening van het recht op toegang tot informatie erkend door onderhavige ordonnantie kan beperkt worden wanneer het gegeven waarop de aanvraag betrekking heeft, geheel of gedeeltelijk uitgaat van, of werd meegedeeld door een persoon of een instelling die opdrachten uitvoert binnen het domein van de zaken die onder de bevoegdheid vallen, naar gelang van het geval, van de Staat, van een Gemeenschap, van een Gewest buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of van een Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

§ 2. De administratie waar een toegangs aanvraag aanhangig gemaakt wordt, moet deze aanvraag samen met een exemplaar of kopie van de informatie, binnen de acht dagen overbrengen aan het aangeduide bestuur, naar gelang van het geval, van de Staat, van een Gemeenschap, van een Gewest buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest of van de Gemeenschap

*Article 7*

L'Exécutif arrête la liste des catégories de documents écrits qu'il incombe aux administrations concernées de laisser consulter immédiatement sur place.

*Article 8*

En ce qui concerne les données autres que les documents visés à l'article 7, et sans préjudice de la faculté, pour une administration, de les laisser consulter immédiatement sur place, l'administration à laquelle la demande est adressée dispose d'un mois pour y répondre par écrit au demandeur.

Lorsque à l'expiration du délai indiqué, il n'a pas été donné suite à la demande, le silence de l'administration est réputé constituer une décision de refus d'accès.

## CHAPITRE III

**Des limites à l'accès à l'information***Article 9*

Un refus à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3, 2° et 3° de la directive du Conseil du 7 juin 1990 (90/113/CEE) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement relevant des compétences régionales.

*Article 10*

§ 1<sup>er</sup>. L'exercice du droit d'accès à l'information reconnu par la présente ordonnance peut être limité, lorsque la donnée sur laquelle porte la demande émane en tout ou en partie ou a été communiquée par une personne ou une instance exerçant des missions dans le champ des matières relevant de la compétence, selon le cas, de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région autre que la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission communautaire commune.

§ 2. L'administration saisie d'une demande d'accès à une donnée transmet, dans les huit jours, cette demande accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie de la donnée à l'autorité désignée à cet effet, selon le cas, par l'Etat, la Communauté concernée, la Région concernée ou la Commission communautaire commune. Cette autorité est compétente pour statuer

pelijke Gemeenschapscommissie. Dit bestuur is bevoegd om zich over de aanvraag uit te spreken. De administratie moet de verzoeker daarvan op de hoogte brengen. De termijn bedoeld in artikel 8, 1ste alinea, wordt met een maand verlengd vanaf de dag van berichtgeving.

#### Artikel 11

§ 1. Drie personen die als afgevaardigden van de Raad aangeduid worden en hun plaatsvervangers, worden op voorstel van de Executieve van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest benoemd bij een raadsbesluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat goedgekeurd wordt door twee derde van de leden. Het voorstel van de Executieve wordt in overleg met de Raad opgesteld.

Om als afgevaardigde van de Raad benoemd te kunnen worden moet de kandidaat van de Executieve aan één van de volgende voorwaarden voldoen :

1° - ten minste 9 jaar bestuurservaring hebben;

2° - ten minste 9 jaar lang de functie van magistraat, gewone hoogleraar, buitengewone hoogleraar of van rechtswege geassocieerde hoogleraar in een universiteit vervuld te hebben;

3° - ten minste 9 jaar ervaring hebben inzake leefmilieu.

De Executieve bepaalt de bezoldigings- en arbeidsomstandigheden van de afgevaardigden van de Raad.

§ 2. De mandaatstermijn van de afgevaardigde van de Raad is maximum 5 jaar. De mandaten worden binnen zes maanden die op de vervanging van de Raad volgen, vervangen. Een afgevaardigde van de Raad mag niet voor meer dan twee opeenvolgende mandaten aangesteld worden.

Elke afgevaardigde van de Raad kan te allen tijde ontslag nemen door de voorzitter er schriftelijk van op de hoogte te brengen. Hij kan slechts uit zijn ambt gezet worden door een besluit van de Raad dat door twee derde van de leden goedgekeurd is.

In geval van afwezigheid of van tijdelijke ongeschiktheid zal de afgevaardigde van de Raad door zijn plaatsvervanger vervangen worden.

In geval van een drie maanden durende vacature zullen een nieuwe afgevaardigde van de Raad en zijn plaatsvervanger aangesteld worden in overeenkomst met de procedures vastgesteld in § 1.

sur la demande. L'administration en informe le demandeur. Le délai visé à l'article 8, 1<sup>er</sup> alinéa, est prolongé un mois à dater de cette notification.

#### Article 11

§ 1. Trois personnes, dénommées « délégués du Conseil », et leurs suppléants, sont nommées, sur proposition de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, par résolution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. La proposition de l'Exécutif est établie en concertation avec le Conseil.

Pour pouvoir être nommé délégué du Conseil, le candidat de l'Exécutif doit satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1° - disposer d'une expérience administrative de neuf ans au moins;

2° - avoir occupé pendant au moins neuf ans la fonction de magistrat ou de professeur ordinaire, de professeur extraordinaire, de professeur ou de professeur associé de droit dans une université;

3° - avoir une expérience en matière d'environnement de neuf ans au moins.

L'Exécutif détermine la rémunération et les autres conditions de travail des délégués du Conseil.

§ 2. La durée du mandat des délégués du Conseil est de cinq ans maximum. Il est procédé à leur renouvellement dans les six mois qui suivent le renouvellement du Conseil. Les délégués du Conseil restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Un délégué du Conseil ne peut être nommé pour plus de deux mandats consécutifs.

Chaque délégué du Conseil peut en tout temps démissionner en informant par écrit le Président du Conseil. Il ne peut être destitué que par une résolution du Conseil approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

En cas d'absence ou d'incapacité temporaire d'un délégué du Conseil, il est remplacé par son suppléant.

En cas de vacance du poste pendant au moins trois mois, un nouveau délégué du Conseil et son suppléant sont nommés conformément à la procédure fixée au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Elke afgevaardigde van de Raad die een rechtstreeks of onrechtstreeks belang heeft met een verzoeker wordt belet. Hij wordt door zijn plaatsvervanger vervangen. Indien die ook belet is dan wordt de plaats open verklaard.

§ 3. De afgevaardigden van de Raad moeten jaarlijks een activiteitenrapport aan de Raad overhandigen. Dit rapport heeft betrekking op de naleving van onderhavige ordonnantie en op de middelen waarover ze beschikken voor de uitvoering ervan.

#### *Artikel 12*

§ 1. De afgevaardigden van de Raad zijn de enige bevoegde personen om de toegang tot een gegeven dat in het bezit is van de administratie definitief te weigeren zonder afbreuk te doen aan artikel 10. Deze bevoegdheid wordt collegiaal uitgeoefend en rekening houdende met de beperkingen bepaald door artikel 9.

§ 2. Zonder afbreuk te doen aan artikel 10 moet elke administratie die een gegeven dat deel uitmaakt van een voorwerp van toegangsverzoek weigert bekend te maken, de verzoeker op de hoogte brengen en het bij de afgevaardigden van de Raad aanhangig maken. Deze aanhangigmaking verloopt door de overhandiging van het toegangsverzoek samen met een exemplaar of een kopie van het gegeven en de motieven die van overheidswege de weigering verantwoorden. De termijn bedoeld in artikel 8, § 1 wordt met één maand verlengd vanaf de dag dat de verzoeker van de aanhangigmaking bij de Raad op de hoogte is gebracht.

#### *Artikel 13*

Elke beslissing tot gehele of gedeeltelijke toegangsweigeren dient op duidelijke, precieze, volledige en oprechte wijze met de redenen omkleed te zijn.

De gegevens in het bezit van de administratie moeten het voorwerp uitmaken van een gedeeltelijke raadpleging, wanneer het mogelijk is er de vermeldingen uit te verwijderen waarvan de bekendmaking de belangen zou kunnen aantasten die van aard zijn om de weigering tot toegang te rechtvaardigen. Elke gedeeltelijke toegangsweigeringsbeslissing moet de exacte redenen van het geweigerde gegeven vermelden.

#### *Artikel 14*

De afgevaardigden van de Raad delen de verzoeker het aangevraagde document mee of geven kennis van de toegangsweigeren binnen twee maanden die het verzoek volgen. Na het verstrijken van die termijn

Tout délégué du Conseil qui a un intérêt direct ou indirect avec un demandeur est empêché. Il est remplacé par son suppléant. Si le suppléant est également empêché, le poste est réputé vacant.

§ 3. Les délégués du Conseil transmettent annuellement au Conseil un rapport de leurs activités. Ce rapport porte notamment sur l'observation de la présente ordonnance et sur les moyens dont ils disposent pour son application.

#### *Article 12*

§ 1. Les délégués du Conseil sont seuls compétents pour refuser définitivement l'accès à une donnée détenue par l'administration, sans préjudice de l'article 10. Ils exercent cette compétence collégialement et dans les limites définies à l'article 9.

§ 2. Sans préjudice de l'article 10, toute administration qui refuse de divulguer une donnée qui fait l'objet d'une demande d'accès doit en informer le demandeur et saisir les délégués du Conseil. La saisine des délégués du Conseil s'opère par la transmission de la demande d'accès, accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie de la donnée et des motifs qui, selon l'administration, tendent à justifier le refus d'accès. Le délai visé à l'article 8, § 1<sup>er</sup> est prolongé d'un mois à dater de la notification au demandeur de la saisine des délégués du Conseil.

#### *Article 13*

Toute décision de refus, total ou partiel, d'accès doit indiquer de manière claire, précise, complète et vérifiable, les motifs qui tendent à la justifier.

Les données détenues par l'administration 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. Toute décision de refus partiel d'accès comporte l'indication exacte de la localisation des données inaccessibles.

#### *Article 14*

Les délégués du Conseil communiquent au demandeur le document réclamé ou lui notifient le refus d'accès dans les deux mois qui suivent la demande. Passé ce délai, le silence est réputé constituer une

wordt het stilzwijgen van het bestuur beschouwd als een beslissing tot weigering van toegang. Deze beslissing wordt eveneens aan de administratie die aangezocht werd, medegedeeld.

#### Artikel 15

In de gevallen waar de uitoefening van het toegangsrecht tot een informatie die vervat is in een document dat overgemaakt werd vóór het in werking treden van onderhavige ordonnantie of waarvan het overmaken aan de administratie overwogen wordt door een particulier of een privaatrechtelijk persoon, niet vermeld in artikel 3, alinea 1, 4°, d), beperkt kan worden krachtens artikel 9 en waar die persoon een waarborg van vertrouwelijkheid inzake dit document wenst te bekomen, dient hij het verzoek daartoe in bij de afgevaardigden van de Raad.

Het verzoek tot waarborg van vertrouwelijkheid wordt vergezeld van een exemplaar of een kopie van het document.

De afgevaardigden van de Raad maken hun besluit aan de verzoeker bekend binnen de dertig dagen. Na het verstrijken van die termijn wordt het stilzwijgen van de commissie beschouwd als een beslissing tot waarborg van het vertrouwelijk karakter.

### HOOFDSTUK IV

#### Slotbepalingen

#### Artikel 16

Onderhavige ordonnantie is van toepassing op de gegevens in bezit van de administratie en waarvoor een stelsel van toegankelijkheid van de informatie voorzien werd door andere beschikkingen, onverminderd de beschikkingen die een ruimere of gemakkelijkere toegang tot informatie instellen.

Brussel, 23 mei 1991.

De Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid,

Georges DESIR

décision de refus d'accès. Leur décision est également communiquée à l'administration qui a été saisie de la demande d'accès.

#### Article 15

Dans les hypothèses où l'exercice du droit d'accès à une information incorporée dans un document qui a été transmis avant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ou dont est envisagée la transmission à l'administration par un particulier ou une personne de droit privé non visée à l'article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 4., d) peut être limité en vertu de l'article 9 et où cette personne entend obtenir une garantie de confidentialité du document, elle en fait la requête aux délégués du Conseil.

La requête en garantie de confidentialité est accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie du document.

Les délégués du Conseil notifient leur décision au requérant dans les trente jours. Passé ce délai, le silence des délégués du Conseil est réputé constituer une décision de garantie de confidentialité.

### CHAPITRE IV

#### Dispositions finales

#### Article 16

La présente ordonnance s'applique aux données détenues par l'administration pour lesquelles un régime d'accès à l'information est prévu par d'autres dispositions, sans préjudice de celles de ces dispositions qui instituent un accès plus large ou plus aisé à l'information.

Bruxelles, le 23 mai 1991.

Le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau,

Georges DESIR

