

**BRUSSELSE
HOOFDSTEDELIJKE RAAD**

GEWONE ZITTING 1999-2000

18 JANUARI 2000

ONTWERP VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van de ordonnantie
van 29 augustus 1991 inzake
de toegang tot informatie met
betrekking tot het milieu in het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

VERSLAG

uitgebracht namens de Commissie
voor Leefmilieu,
Natuurbehoud en
Waterbeleid

door mevr. Isabelle GELAS (F)

Aan de werkzaamheden van de commissie hebben deelgenomen :

1. Vaste leden: de heren Jean-Jacques Boelpaepe, Stéphane de Lobkowicz, mevr. Isabelle Gelas, de heren François Roelants du Vivier, Philippe Smits, mevr. Dominique Braeckman, de heren Mohamed Azzouzi, Jean Demannez, Michel Moock, mevr. Béatrice Fraiteur.

Zie:

Stuk van de Raad:

A-53/1 – 99/2000: Ontwerp van ordonnantie.

**CONSEIL DE LA REGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

SESSION ORDINAIRE 1999-2000

18 JANVIER 2000

PROJET D'ORDONNANCE

**modifiant l'ordonnance
du 29 août 1991
sur l'accès à l'information relative à
l'environnement dans la
Région de Bruxelles-Capitale**

RAPPORT

fait au nom de la Commission
de l'Environnement,
de la Conservation de la Nature et
de la Politique de l'Eau

par Mme Isabelle GELAS (F)

Ont participé aux travaux de la commission :

1. Membres effectifs: MM. Jean-Jacques Boelpaepe, Stéphane de Lobkowicz, Mme Isabelle Gelas, MM. François Roelants du Vivier, Philippe Smits, Mme Dominique Braeckman, MM. Mohamed Azzouzi, Jean Demannez, Michel Moock, Mme Béatrice Fraiteur.

Voir:

Document du Conseil:

A-53/1 – 99/2000: Projet d'ordonnance.

1. Toespraak van de Minister

Het in Commissie voorgelegde ontwerp van ordonnantie is enig van zijn soort, wat ongetwijfeld is toe te schrijven aan het bescheiden karakter van zijn streefdoel: zo heeft het ontwerp bij de Raad voor het Leefmilieu, de Inspectie van Financiën en de afdeling wetgeving van de Raad van State, niet de minste opmerking uitgelokt, ook al heeft de laatstgenoemde instantie zich vijf maanden gegund om ons mede te delen dat er geen opmerkingen vielen uit te brengen.

Los van die anekdotische verwickelingen is de stemming van dit ontwerp van ordonnantie onontbeerlijk om te vermijden dat België wegens niet-naleving van richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen veroordeeld zou worden.

Hoe het Brussels Gewest dan ook handelt, het Belgisch koninkrijk zal toch door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden veroordeeld omdat de voornoemde richtlijn verkeerd werd omgezet: zodra er voor de ordonnantie wordt gestemd zal ons Gewest buiten gevaar zijn zodat de ingebrekestelling enkel kan worden toegedragen aan het Vlaamse of het Waalse Gewest die verzuimd hebben het gemotiveerd advies van de Europese Commissie na te leven.

Welke overtreding wordt België, meer bepaald het Brussels Gewest, door de Europese Commissie verweten?

De Europese Commissie is de mening toegedaan dat in artikel 3, § 4 van de Europese richtlijn gesteld wordt dat wanneer er geen gevolg wordt gegeven aan een aanvraag tot informatie, dit verplichtend met redenen moet worden omkleed. Luidens de Europese Commissie stelt deze bepaling uitdrukkelijk dat de redenen waarvoor de aanvraag wordt afgewezen bekend moeten worden gemaakt. Van nature dient een stilzwijgende of een impliciete beslissing om geen gevolg te geven aan een aanvraag tot informatie niet schriftelijk met redenen te worden omkleed en nadien ter kennis worden gebracht van wie zijn aanvraag geweigerd zag. Daarom vindt de Commissie het uiterst onaangepast dat na een welbepaalde termijn, het uitblijven van een beslissing vanwege een overheid die door de burger wordt aangesproken, met een stilzwijgende weigering wordt bestraft.

Wij hadden toen geopperd dat de vermoedelijke stilzwijgende weigering noodzakelijk was om de burger in staat te stellen zich tot een rechtscollege te wenden teneinde het zover te halen dat hem de toegang tot informatie wordt verleend: met een vermoedelijke stilzwijgende weigering beschikte hij over een duidelijke vervaltermijn alsook over een beslissing die des te makkelijker kon worden aangevochten dat ze stilzwijgend was en zonder redenen was omkleed.

De Europese Commissie vond die verklaring onbevredigend; er wordt dus voorgesteld het vermoedelijk aspect van een stilzwijgende weigering weg te laten.

1. Exposé du Ministre

Le projet qui est présenté aujourd'hui en commission est unique en son genre et sans doute cela tient-il à la modestie de son propos: il n'a effectivement donné lieu à aucune observation ni remarque du Conseil de l'environnement, aucune observation de l'Inspection des finances et aucune observation de la section de législation du Conseil d'Etat même si cette dernière a mis quelque cinq mois à nous signaler qu'elle n'avait aucune remarque à formuler.

Indépendamment de cet aspect anecdotique, le vote de ce projet d'ordonnance n'en est pas moins indispensable pour éviter une condamnation de la Belgique par la Cour de justice des Communautés européennes pour méconnaissance de la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

Plus exactement, le Royaume de Belgique sera sans doute condamné par la Cour de justice des Communautés européennes pour mauvaise transposition de cette directive quoique fasse la Région bruxelloise mais cela ne sera plus de notre fait une fois que cette ordonnance aura été votée. Cela résultera éventuellement de la carence soit de la Région flamande soit de la Région wallonne qui n'ont pas obtempéré à l'avis motivé de la Commission européenne.

Quelle est l'infraction reprochée par la Commission européenne à la Belgique en général et à la Région bruxelloise en particulier?

La Commission européenne considère que l'article 3, § 4, de la directive européenne impose l'obligation de motiver les refus de communication d'informations. Cette disposition exige donc, aux yeux de la Commission européenne, expressément la communication des motifs ayant conduit au rejet de la demande. Par nature, une décision tacite ou implicite de rejet est dépourvue de motivation formelle portée à la connaissance de la personne dont la demande a été refusée. C'est la raison pour laquelle la Commission estime que la présomption de refus tacite existant en cas de silence au terme d'un certain délai de l'autorité interpellée par le citoyen, que cette sanction de refus tacite est inappropriée.

Nous avons répliqué que cette présomption de refus tacite était nécessaire pour permettre au citoyen d'aller devant une juridiction afin d'obtenir l'exécution de son droit d'accès à l'information: avec la présomption de refus tacite, il disposait d'une échéance claire et d'une décision qu'il pouvait d'autant plus aisément quereller qu'elle était tacite et non motivée.

Cela n'a pas satisfait la Commission européenne, raison pour laquelle il est proposé de supprimer cette présomption de refus tacite.

De Regering heeft van de gelegenheid, met name de verplichting om het Europees recht naar behoren om te zetten, gebruik willen maken om de benoemingsvoorwaarden van de afgevaardigden van de Raad bij het beroepsorgaan opgericht ten onderzoek van de klachten van de burger die van het bestuur geen informatie heeft kunnen ontvangen, enigszins te versoepelen.

De benoemingsprocedure van de afgevaardigden van de Raad houdt immers in dat ze door twee derden van de Gewestraadsleden worden aangewezen, evenwel op voorstel van de Gewestregering. Het feit kandidaten te vinden die over zo'n tien jaar ervaring beschikken qua bestuurszaken, als magistraat, als hoogleraar in de rechten aan een universiteit of als ervaren milieudeskundige, verloopt moeizaam.

Er wordt voorgesteld de drempel van negen jaar tot drie jaar terug te brengen. Indien u daarmee instemt zal er na bekendmaking van de gewijzigde ordonnantie in het *Belgisch Staatsblad* zo spoedig mogelijk worden overgegaan tot nieuwe raadplegingen om de Gewestraad werkende en plaatsvervangende afgevaardigden van de Raad te kunnen voordragen.

2. Algemene bespreking

Mevrouw Dominique Braeckman onderscheidt twee hoofdlijnen in dit ontwerp van ordonnantie. Het gaat er enerzijds om te antwoorden op een met redenen omkleed advies van de Europese Commissie die te kennen heeft gegeven dat de Brusselse Hoofdstedelijke Raad richtlijn 90/313/EEG niet correct omgezet heeft omdat de ordonnantie van 29 augustus 1991 bepaalt dat, na het verstrijken van de normale antwoordtermijn, het stilzwijgen van de overheid neerkomt op een stilzwijgende beslissing tot weigering. De minister stelt nu voor de bepaling in verband met deze stilzwijgende weigering weg te laten.

Betekent dit dat er voortaan op elke aanvraag geantwoord wordt, aangezien er van een stilzwijgende weigering geen sprake meer kan zijn?

Het tweede doel van dit ontwerp van wijzigingsordonnantie bestaat erin de voorwaarden om als afgevaardigde van de Raad te worden benoemd te versoepelen. Voortaan zou men geen negen jaar maar drie jaar ervaring moeten hebben. In dit verband vraagt de volksvertegenwoordiger zich enerzijds af waarom men oorspronkelijk negen jaar ervaring heeft geëist en anderzijds of wij door die aanzienlijke vermindering van het aantal jaren ervaring niet in aanvaring zullen komen met andere richtlijnen, waardoor wij deze ordonnantie binnen onafzienbare tijd opnieuw zouden moeten wijzigen.

De heer François Roelants du Vivier wijst erop dat ook de andere assemblees hun wetgeving moeten aanpassen. De

Parallèlement à cette obligation de transposer correctement le droit européen, le gouvernement a estimé utile de profiter de ce projet pour assouplir quelque peu les conditions de nomination des délégués du Conseil, cette instance de recours qui doit connaître des réclamations des citoyens qui n'ont pas pu obtenir un document administratif intéressant l'environnement.

La procédure de nomination des délégués du Conseil implique effectivement que ce soit le Conseil régional lui-même qui, aux deux tiers de ses membres, désigne les délégués du Conseil. Toutefois, cela doit se faire sur proposition du gouvernement régional. Or, nous sommes bien en peine de trouver des candidats disponibles disposant d'une ancienneté de près de dix ans comme expérience administrative, comme magistrat ou professeur d'université en droit ou comme personne expérimentée dans un domaine intéressant l'environnement.

Il vous est proposé de descendre ce seuil de neuf ans à trois ans. Si cet amendement recueille votre assentiment, j'espère, rapidement après la publication au *Moniteur belge* de cette modification de l'ordonnance, pouvoir faire de nouvelles consultations afin de présenter au Conseil régional des propositions de délégués du Conseil comme membres effectifs et suppléants.

2. Discussion générale

Mme Dominique Braeckman distingue deux axes dans ce projet d'ordonnance. Il s'agit d'une part, de répondre à un avis motivé de la Commission européenne qui a fait savoir que le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'avait pas transposé de manière correcte la directive 90/313/CEE, dans le sens où l'ordonnance du 29 août 1991 prévoit qu'au terme du délai normal de réponse, le silence de l'autorité publique équivaut à une décision tacite de refus. Le ministre propose aujourd'hui d'enlever ce refus tacite.

Cela veut-il dire que toute demande trouvera dorénavant une réponse étant donné que le refus tacite ne sera plus concevable?

D'autre part, le second axe de ce projet d'ordonnance de modification étant d'assouplir les conditions pour être délégué du Conseil, il faudrait désormais non plus neuf ans d'expérience mais bien trois. A ce sujet, la députée se demande premièrement pourquoi on avait fixé la barre à neuf ans à l'origine et d'autre part, si cette diminution importante d'années d'expérience ne va pas nous mettre en défaut avec d'autres directives qui obligeraient de nouveau à modifier la présente ordonnance dans un certain temps?

M. François Roelants du Vivier signale que ce projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance initiale concerne les

Brusselse Hoofdstedelijke Raad is echter de eerste assemblee die deze wijziging onderzoekt.

De heer François Roelants du Vivier wijst er ook op dat, sedert de goedkeuring van deze ordonnantie, België in het Deense Arhus een overeenkomst heeft ondertekend waarin de inhoud van deze Europese richtlijn is overgenomen. Niettemin geldt de toegang tot informatie met betrekking tot het milieu in het kader van deze overeenkomst voor alle Europese landen.

Deze overeenkomst is nog altijd niet om instemming aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorgelegd. De heer François Roelants du Vivier merkt op dat het enige tijd vergt voor een overeenkomst of een internationaal verdrag aan de assemblees wordt voorgelegd.

Wat de afgevaardigden van de Raad betreft, gaat het ontwerp van ordonnantie een stap verder dan de Europese richtlijn, aangezien er in deze richtlijn niet gepreciseerd wordt welk orgaan een beroep doet op de kandidaten.

Het gevaar bestond dus dat de Regering rechter in eigen zaak zou zijn. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een wetgeving van Quebec als model genomen. De verzoeker moet vertrouwen hebben in een afgevaardigde van de Raad die op objectieve wijze wordt aangewezen (daarom moeten de kandidaten met twee derde van de stemmen worden gekozen, dus met instemming voor zowel de meerderheid als de oppositie). In het oorspronkelijke ontwerp werd ruime ervaring geëist omdat men goed onderlegde personen wilde benoemen. Drie jaar ervaring zou echter voldoende moeten zijn.

De heer Michel Mook veronderstelt dat, aangezien iedereen volgens het nieuwe ontwerp recht heeft op een met redenen omkleed antwoord, er in het tegengestelde geval een straf zal worden gesteld.

Mevrouw Béatrice Fraiteur wenst te weten wat er gebeurt als de in het nieuwe ontwerp van ordonnantie gestelde termijn van twee maanden om te antwoorden, niet in acht wordt genomen.

De minister bericht dat het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 grotendeels symbolisch bedoeld is. Sedert de inwerkingtreding ervan, acht jaar geleden, zijn er immers slechts vier klachten ingediend. Dit bewijst dat deze wetgeving wel maatregelen bevat maar dat de verschillende administratieve diensten in ruime mate doorzichtigheid nastreven.

Om de afgevaardigden van de Raad ertoe aan te zetten op alle aanvragen te antwoorden, had men in de oorspronkelijke ordonnantie een regeling getroffen in verband met de stilzwijgende weigering die trouwens ook in andere gewestelijke regelgevingen voorkomt. De Europese Commissie is geen voorstander van een stilzwijgende weigering omdat

autres assemblées également; le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est le premier à examiner cette modification qui concerne également les autres Régions.

M. François Roelants du Vivier signale que, depuis l'adoption de cette ordonnance, la Belgique a signé une convention à Århus au Danemark qui a repris le contenu de la directive européenne. Néanmoins, l'accès de l'information en matière d'environnement dans le cadre de cette convention touche l'ensemble des pays européens.

La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas encore été saisie de l'approbation de cette convention. M. Roelants du Vivier note le délai qu'il faut pour que les assemblées soient saisies d'une convention ou d'un traité international.

Pour ce qui est des délégués du Conseil, la proposition reprise dans le projet d'ordonnance va plus loin que la directive européenne car la directive ne précise pas l'organe qui fait appel aux candidats.

Le risque était dès lors de se trouver en présence du gouvernement qui aurait été à la fois juge et partie. La Région de Bruxelles-Capitale s'est inspirée d'une législation du Québec pour que le plaignant ait un délégué du Conseil en qui il peut avoir pleine confiance; qui puisse être désigné en toute objectivité (c'est pour cela que les candidats devaient être élus aux deux tiers des voix, ce qui inclut à la fois la majorité et l'opposition). La longue expérience requise dans le projet initial avait pour fondement de pouvoir désigner des personnes qui aient une grande sagesse dans la matière; il semble cependant que trois ans d'expérience devrait pouvoir suffire.

M. Michel Mook suppose qu'étant donné que dans le nouveau projet toute personne est en droit d'attendre une réponse motivée, il y a sanction dans le cas contraire.

Mme Béatrice Fraiteur souhaite savoir ce qui se passe si le délai de deux mois pour la réponse n'est pas respecté dans le nouveau projet d'ordonnance.

Le ministre informe que le projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 est largement symbolique étant donné que depuis sa mise en œuvre, il y a huit ans, seules quatre plaintes ont été enregistrées. Cela démontre que cette législation sert de garde-fou mais que les différentes administrations ont déjà largement adopté une attitude de transparence.

C'est pour pousser les délégués du Conseil à formuler une réponse à toutes les demandes qu'on avait prévu dans l'ordonnance initiale le refus tacite - qui se retrouve d'ailleurs dans d'autres législations régionales -. Le refus tacite gêne la Commission européenne parce que celui-ci n'est pas accompagné d'une motivation; à l'attention de M. Mook,

zo'n beslissing niet gemotiveerd wordt. De minister vestigt de aandacht van de heer Mook op het feit dat het niet gaat over een met redenen omklede weigering maar over een stilzwijgende weigering.

De vroegere regeling bood meer zekerheid in zoverre de stilzwijgende weigering inhield dat de verzoeker zich na twee maanden tot de Raad van State kon wenden indien hij geen antwoord had gekregen. Volgens het nieuwe ontwerp van ordonnantie is het gemeen recht van toepassing indien er na twee maanden geen antwoord wordt gegeven. Na vier maanden kan de verzoeker zich dan tot de Raad van State wenden.

Wat de ervaring van de afgevaardigden van de Raad betreft, was de assemblee van oordeel dat afgevaardigden degelijk onderlegd moeten zijn. Men moet echter weten dat deze mensen nog andere activiteiten hebben. We moeten dus pragmatisch zijn en ermee van uitgaan dat drie jaar ervaring ruim voldoende is. De minister zegt dat het ook moeilijk is om bekwame mensen te vinden voor het milieucollege en nog meer in het kader van deze ordonnantie.

3. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen

Artikel 1

Dit artikel lokt geen commentaar uit.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

Artikel 2

Dit artikel lokt geen commentaar uit.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

Artikel 3

Dit artikel lokt geen commentaar uit.

Het wordt aangenomen bij eenparigheid van de 9 aanwezige leden.

Stemming over het geheel

Het ontwerp van ordonnantie wordt in zijn geheel aangenomen met eenzelfde stemverhouding.

De Rapporteur,

Isabelle GELAS

De Voorzitter,

François ROELANTS DU VIVIER,

le ministre souligne qu'il ne s'agit pas d'un refus motivé mais bien d'un refus tacite.

Le système antérieur donnait plus de sécurité dans le sens où le refus tacite impliquait qu'après deux mois, l'absence de réponse était attaquable par le plaignant au Conseil d'Etat. Dans le nouveau projet d'ordonnance, après deux mois sans réponse, c'est le droit commun qui s'applique. Après quatre mois, le plaignant pourra avoir recours au Conseil d'Etat.

Au niveau de l'expérience des délégués du Conseil, l'assemblée avait estimé qu'il fallait avoir des délégués d'une haute compétence. Il faut cependant savoir que ces gens s'investissent ailleurs. Il convient d'être pragmatique, une expérience de trois ans est largement suffisante. Le ministre informe qu'il se heurte également à la rareté des personnes ressources qualifiées pour la désignation des représentants au Collège d'environnement; encore plus dans le cadre de cette ordonnance.

3. Discussion des articles et votes

Article 1^{er}

Cet article ne suscite pas de commentaires.

Il est adopté à l'unanimité (9 voix).

Article 2

Cet article ne suscite pas de commentaires.

Il est adopté à l'unanimité (9 voix).

Article 3

Cet article ne suscite pas de commentaires.

Il est adopté à l'unanimité (9 voix).

Vote sur l'ensemble

Le projet d'ordonnance dans son ensemble est adopté par le même vote.

La Rapporteuse,

Isabelle GELAS

Le Président,

François ROELANTS DU VIVIER,

