

Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale**Décision n° 102.15****En cause: l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques**

c/

le service public régional Bruxelles Développement urbain**I. Faits**

L'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques, requérante, expose qu'elle a pour but la préservation du patrimoine lié au développement industriel, social et urbain, particulièrement en Région bruxelloise. Elle est notamment intervenue pour la défense de l'intégrité de l'avenue du Port et a introduit le 9 janvier 2014 une demande d'en entamer la procédure de classement. Cette demande contenait notamment le passage suivant:

«Soulignons l'intérêt intrinsèque de l'avenue du Port en tant que patrimoine urbain et patrimoine pavé. Le patrimoine pavé est un élément déterminant du paysage urbain des villes de Belgique dont il est plus qu'urgent d'arrêter la destruction systématique. Le patrimoine pavé en voirie est un élément essentiel du patrimoine culturel bruxellois, résultat d'un savoir-faire très particulier, en voie de disparition.

À cela s'ajoute que l'étendue de pavé est l'environnement caractéristique des (ex) quartiers industriels, entrepôts, docks et terminaux ferroviaires de marchandises.

Outre la valeur patrimoniale de l'avenue du Port, il faut prendre en compte la durabilité et les avantages thermiques des pavés, auxquels il faut encore ajouter un important effet de ralentissement sur la circulation motorisée. Ces différentes qualités font des pavés naturels, posés selon les techniques traditionnelles, un revêtement qui correspond parfaitement à la notion de développement durable. Le fait que son revêtement en pavés ait persisté depuis l'origine jusqu'à aujourd'hui montre la résistance tout à fait exceptionnelle que présente ce matériau et les possibilités qu'il offre au niveau de l'entretien et de la récupération.

Insistons sur l'économie de la réfection: tous les matériaux sont encore en place. Il est à noter que les pavés du quai des Matériaux (derrière les bureaux du Port de Bruxelles) sont du même format ce qui pourrait constituer une réserve s'il venait à en manquer avenue du Port.

Remarquons aussi qu'il est urgent de préserver l'alignement actuel des rambardes établies à l'aplomb d'un large couronnement de pierre bleue en bordure du quai des Matériaux improprement désigné "Espace Béco".»

Le 23 juillet, la Commission Royale des Monuments et Sites a émis un avis favorable sur cette demande. La conclusion de cet avis est rédigée comme suit:

«La Commission Royale des Monuments et Sites apporte tout son soutien à la proposition de classement qu'ils ont introduite par voie de pétition. Elle estime qu'à l'heure où la Région s'engage dans la voie du développement durable, elle doit s'attacher à conserver à l'avenue du Port un revêtement qualitatif et durable, produit dans les carrières belges, dont la matière est aujourd'hui devenue rare et recherchée, et qui se signale de surcroît comme un élément identitaire très fort au niveau régional.

Par conséquent, elle préconise de procéder à une réparation de l'avenue et de ses fondations à une remise à bout de pavés en bon état et au remplacement des éléments abîmés par des pavés de porphyre semblables. On veillera toutefois à ne pas renouveler le coffre de la voirie sur une trop grande hauteur afin de limiter le risque de tassements malencontreux. On posera les pavés triés en voûte, à joints très serrés, afin d'en garantir le blocage et la bonne tenue. Concernant l'aménagement de la voirie, on prendra aussi toutes les dispositions pour réserver (lire sans doute "préserver") la voie de chemin de fer traversante, unique vestige subsistant du pôle de transbordement de Tour & Taxis entre le canal et le train. Par ailleurs, on veillera à ne pas modifier l'alignement originel de la limite extérieure de l'avenue (bordure en pierre bleue avec rambarde) à hauteur du quai des Matériaux ainsi qu'à restaurer et remettre en place les dispositifs de clôture d'origine.

Il est certain que les revêtements pavés réalisés ces dernières années à Bruxelles présentent des défauts du point de vue de leur mise en œuvre et de leur résistance. Cette perte de savoir-faire est regrettable dans la mesure où la Belgique a exporté son savoir-faire jusqu'en Chine et en Russie depuis le XIX^e siècle et encore dans les années 1960. Toutefois, d'autres grandes villes belges présentent aujourd'hui un important patrimoine pavé ancien, mis en place pour résister au gros charroi (par exemple certains quartiers proches de l'ancien port d'Anvers, comme le quartier Het Zuid). Elles ont peut-être préservé ce savoir-faire et pourraient éventuellement mettre leur expérience à profit pour rénover l'avenue du Port.

Dans le cas contraire, il faudrait simplement envisager de faire appel à des entreprises spécialisées d'autres pays d'Europe comme cela se fait fréquemment pour des ouvrages délicats ou particuliers dans différents domaines des travaux publics. La question de réimplanter ce savoir-faire à Bruxelles (via les projets entrepris dans le cadre des "métiers du patrimoine") pourrait éventuellement être étudiée dans ce cadre.»

La requérante expose que des projets sont en cours d'instruction en ce qui concerne le réaménagement de l'avenue du Port. Le 15 juin 2015, elle a sollicité la communication en copie du dossier de demande de permis d'urbanisme relatif au réaménagement de cette avenue et des avis relatifs à l'instruction de cette demande. Les références du dossier ont été précisées le 18 juin et le formulaire de demande d'accès été adressé le 22 juin.

Le 23 juin, Bruxelles Développement Urbain du Service public régional de Bruxelles a répondu comme suit à l'avocat de la requérante:

«Nous avons le plaisir de vous transmettre, en annexe, copie des documents demandés administratifs du dossier n° 04/PFD/495050, concernant le bien sis avenue du Port/rue Claessens.

Il s'agit des documents suivants:

- Rapports du Collège;
- Avis STIB;
- Avis du Port de Bruxelles;
- Avis CRMS.

Pour des raisons de droits de propriété intellectuelle, certains documents ne peuvent être copiés:

- Plans.

Ces derniers sont mis à votre disposition au secrétariat de la Direction de l'Urbanisme-Bruxelles Développement urbain. Ils sont disponibles pour consultation pendant quinze jours, du lundi au vendredi (sauf jours fériés) de 9 h 00 à 11 h 00 et de 13 h 30 à 14 h 30.»

La requérante indique que les documents suivants ne lui ont pas été transmis:

- la demande de permis (formulaire de demande, notice explicative et pièces jointes à la demande);
- les plans accompagnant cette demande.

Le recours présentement examiné, fondé sur l'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004, a pour objet de faire ordonner la remise d'une copie de ces deux documents.

II. Argumentation de la requérante

La requérante rappelle la teneur de l'article 4.2 de la directive 2003/4/CE – qu'elle dit d'effet direct – et de l'article 11, §§ 2 et 3, de l'ordonnance du 18 mars 2004, qui priment sur toutes les dispositions réglementaires préexistantes et notamment sur l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 juillet 1992. Elle soutient que si une autorité publique peut se fonder sur l'article 11, § 2, 5°, de l'ordonnance pour refuser la communication d'une copie de plans d'architecte, «pour autant, du moins, que ceux-ci puissent être qualifiés d'œuvres originales, il reste que l'article 2, § 3, de l'ordonnance précise que les motifs de refus sont interprétés de manière restrictive en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information et que dans chaque cas

particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer». Elle cite à l'appui de son assertion un passage d'un article de doctrine¹. Appliquant les principes ainsi dégagés au cas d'espèce, elle écrit qu'«à supposer que les plans demandés, et relatifs à un aménagement routier, présentent un degré d'originalité suffisant pour être protégés par le droit d'auteur, les plans litigieux sont appelés à constituer des pièces essentielles en vue de déterminer la teneur et les implications exactes de la demande de permis d'urbanisme introduite, sur la valeur patrimoniale de l'avenue du Port, dont tant l'a.s.b.l. Bruxelles-Fabriques que la C.R.M.S. ont démontré l'intérêt. Partant, l'examen de cette problématique implique la possibilité d'examiner les plans en détail et par conséquent de s'en faire délivrer copie. En conséquence, la balance des intérêts penche en faveur de la communication en copie des documents demandés». Elle demande à la Commission d'ordonner la communication en copie de la demande de permis (formulaire de demande, notice explicative et pièces jointes à la demande) et des plans accompagnant cette demande.

III. Réponse du service public régional Bruxelles Développement urbain

Par courriel du 8 juillet, Bruxelles Développement urbain, à qui le recours a été transmis, a répondu comme suit:

«Suite à votre courriel du 30 juin relatif à une demande introduite par Maître Jacques Sambon pour l'a.s.b.l. Bruxelles-Fabriques, la position de la direction de l'urbanisme est la suivante:

Tous les documents administratifs relatifs à ce dossier seront transmis, par copie, à Maître Jacques Sambon.

Par exception, sur base de l'article 11 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale, nous refusons de délivrer une copie des plans (plans de réalisation, de détails et de synthèse A3), protégés par des droits d'auteur:

“Art. 11. § 2. La demande peut également être refusée lorsque la divulgation des informations risque de porter atteinte: [...] 5° à des droits de propriété intellectuelle;”

En outre, nous n'estimons pas, dans le cas d'espèce, que l'intérêt de la publicité administrative doive céder le pas à celui de la protection des droits d'auteur.

¹ M. DELNOY et R. SMAL, «La publicité de l'administration en matière environnementale» in *La publicité de l'administration - vingt ans après: bilan et perspectives*, sous la dir. De V. MICHIELS, Bruylant, 2015, p. 303.

“Art. 11. § 3. Les motifs de refus visés aux §§ 1^{er} et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d’espèce de l’intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l’information. Dans chaque cas particulier, l’intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l’intérêt spécifique servi par le refus de divulguer.”

Néanmoins, nous délivrerons copie des plans visés si le demandeur de l’information dispose de l’accord de l’architecte auteur des plans (preuve de l’accord à nous fournir) et le demandeur d’information peut également, sans restriction aucune, venir consulter les plans sur place.»

IV. Examen du recours en son premier objet

En ce qui concerne la demande de permis (formulaire de demande, notice explicative et pièces jointes à la demande), la requérante observe à juste titre qu’aucun motif d’exception n’est invoqué pour refuser la communication en copie de la demande de permis et de ses annexes (notice explicative et pièces jointes à la demande, sous réserve de ce qui sera décidé ci-après à propos des plans). Pas plus que la requérante, la Commission n’aperçoit de motif d’exception qui puisse être invoqué avec pertinence.

Il y a donc lieu d’ordonner au service public régional Bruxelles Développement urbain de communiquer à la requérante une copie de cette demande et de ses annexes.

La Commission attire l’attention des parties sur la deuxième phrase de l’article 5, alinéa 1^{er} de l’ordonnance du 18 mars 2004, rédigée comme suit:

«Le Gouvernement détermine les conditions auxquelles la communication d’une copie de tout ou partie d’une donnée est soumise à une redevance; le montant de celle-ci ne peut pas dépasser le coût du support de l’information et de sa communication et doit être communiqué au demandeur au moment de sa demande.»

V. Examen du recours en son second objet

A. Objet du débat

S’agissant de la communication des plans, Bruxelles Développement Urbain invoque les «droits de propriété intellectuelle». Cette question mérite d’être examinée au regard de l’article 11, § 2, 5°, de l’ordonnance du 18 mars 2004, mais l’interprétation de cette disposition requiert d’examiner également le 4° du même paragraphe, l’article 13 de l’ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l’administration, ainsi que la directive

2003/4/CE² et la Convention d'Aarhus³, à la transposition desquelles pourvoient les législations régionales applicables.

B. Textes

Dans la Convention d'Aarhus – dont il n'est pas nécessaire d'examiner ici si elle est, en certaines de ses dispositions, susceptible d'application directe –, l'article 4.4 contient les passages suivants:

«4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur: ...

d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées;

e) Les droits de propriété intellectuelle».

Dans la directive 2003/4/CE, l'article 4.2 porte notamment ce qui suit:

«2. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte: ...

d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;

e) à des droits de propriété intellectuelle; ...

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.»

Cette directive a remplacé celle du 7 juin 1990⁴, qui contenait, à l'article 3.2, la disposition suivante:

2 Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

3 Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998.

4 Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE)

«Les États membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information lorsque celle-ci a trait: ...
– au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle...».

La transposition en droit bruxellois de cette directive a dans un premier temps été réalisée par l'ordonnance – aujourd'hui abrogée – du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'article 9 portait, en son alinéa 1^{er}:

«Un refus à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3.2 et 3 de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990 (90/313/EEG) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement relevant des compétences régionales».

Par ailleurs, l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration dispose comme suit en son article 13:

«Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative régionale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser sur place la consultation du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'œuvre est protégée par le droit d'auteur.»

L'ordonnance actuellement applicable est celle du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale, qui a remplacé celle du 29 août 1991; elle contient les dispositions suivantes:

«**Art. 11. § 1^{er}.** Un refus à la demande d'information peut être opposé dans les cas suivants: ...

§ 2. La demande peut également être refusée lorsque la divulgation des informations risque de porter atteinte: ...

4° à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit régional, national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;

5° à des droits de propriété intellectuelle; ...

§ 3. Les motifs de refus visés aux §§ 1^{er} et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer.

Le gouvernement ne peut, en vertu du § 2, points 1^o, 4^o, 6^o, 7^o et 8^o, prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.»

Le seul commentaire qui ait été donné de cet article au cours des travaux préparatoires figure dans l'exposé des motifs, dans les termes suivants (*Doc. Parl. bxl A-519/1 2003/2004*, pp. 5 et 6):

«Cet article indique les motifs pour lesquels une demande d'information peut être refusée. Ces motifs doivent être interprétés de manière restrictive. Les documents font l'objet d'un accès partiel lorsque le motif de refus ne concerne qu'une partie du document, cette partie étant alors soustraite et le reste du document communiqué.

En outre, il convient de rappeler que, par application de la législation sur les droits d'auteur, lorsqu'une demande concerne une information contenant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'accès à cette information sera limité: une communication par copie de l'information ou de la partie de l'information contenant l'œuvre protégée sera soumise à l'autorisation préalable de l'auteur. En effet, si le droit d'auteur n'empêche pas la consultation sur place des documents ni la demande d'explications, il fait obstacle à la communication sous forme de copie de l'œuvre protégée par le droit d'auteur, sans l'autorisation de ce dernier (A. STROWEL, *Publicité de l'administration et droit d'auteur, Droit communal*, éditions Kluwer, 1999/1-2, p. 63 à 70; B. LOUVEAUX et J.-C. LARDINOIS, *Le droit d'auteur de l'architecte, Revue de droit immobilier*, La Charte, août 1999, p. 258 et suiv.).»

C. Appréciation

Tant la législation régionale que la directive et la Convention d'Aarhus placent «les droits de propriété intellectuelle» et «la confidentialité des informations commerciales et industrielles» – ou «le secret commercial et industriel», ce qui semble la même chose – au nombre des raisons qui peuvent justifier un refus de divulgation d'informations environnementales. Parmi ces informations, un sort particulier est fait aux informations relatives aux «émissions dans l'environnement», dont la divulgation ne peut être tenue en échec par le secret commercial et industriel. Par contre, aucune disposition n'interdit qu'elles le soient par respect pour des droits de propriété intellectuelle⁵. Le recours ne concernant ni

⁵ L'article 4.2 de la directive interdit de rejeter une telle demande «en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h)», omettant le e) du même paragraphe, qui vise les droits de propriété intellectuelle.

De même, l'ordonnance du 18 mars 2004 interdit le rejet d'une semblable demande «en vertu du § 2, points 1^o, 4^o, 6^o, 7^o et 8^o», mais non du 5^o du même paragraphe, qui vise aussi les droits de propriété intellectuelle.

des émissions dans l'environnement, ni un secret commercial ou industriel, il n'est pas nécessaire d'examiner si le respect de ces droits autorise de soustraire à la divulgation des informations relatives à des émissions dans l'environnement. On peut seulement retenir de ces dispositions:

- d'une part, que les informations relatives aux émissions dans l'environnement sont soumises à un régime de publicité d'une intensité supérieure à celui des autres informations environnementales,
- d'autre part, que les droits de propriété intellectuelle constituent un obstacle à la divulgation – ou à certaines formes de divulgation – plus «solide» que le secret commercial ou industriel.

En l'occurrence, la demande porte sur un dossier d'urbanisme; depuis la modification apportée le 30 mai 2013 à l'ordonnance du 18 mars 2004, une telle demande est soumise au même régime que les demandes portant sur des informations environnementales, mais non sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement. Il s'agit donc d'un cas où, selon l'article 11, § 2, de cette ordonnance, «la demande peut également être refusée lorsque la demande risque de porter atteinte... à des droits de propriété intellectuelle». Mais c'est aussi un cas où, selon le § 3 du même article, «des motifs de refus... sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information», et où «l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer».

En l'espèce, la lettre de Bruxelles Développement urbain du 23 juin 2015 invoque bien des droits de propriété intellectuelle, mais n'indique pas que ce service aurait procédé à une mise en balance de ces droits avec l'intérêt d'une divulgation. À plus forte raison n'expose-t-elle pas en quoi consistent les droits et intérêts en présence. Le courriel du 8 juillet évoque bien une mise en balance, mais sans donner aucune précision sur les arguments pris en considération. Statuant en réformation sur recours, il incombe à la Commission de procéder à cette mise en balance.

L'ordonnance du 18 mars 2004 n'est guère explicite sur la manière dont l'autorité doit agir en vue de ne pas porter atteinte à des droits de propriété intellectuelle. Mais l'ordonnance générale sur la publicité de l'administration, celle du 30 mars 1995, règle cette question de

manière beaucoup plus précise en son article 13, cité plus haut: la consultation d'un document couvert par un droit d'auteur est libre, mais sa communication sous forme de copie requiert l'accord du titulaire du droit d'auteur, et l'autorité doit spécifier que le document est protégé par un tel droit. Cet article 13 est la copie littérale⁶ de l'article 9 de la loi du 11 avril 1994. La genèse de ce dernier en éclaire bien la portée. Le texte a été suggéré par la section de législation du Conseil d'État dans les termes suivants (*Doc. parl. Chambre* 1112/1-93/93, pp. 40 et 41):

«L'article 9 du projet s'énonce comme suit: "La présente loi est applicable sans préjudice de la loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur. Pour la publication, en application du chapitre III de la présente loi, d'un document administratif protégé par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur n'est cependant pas requise.

Lors de chaque communication d'une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorité administrative attire l'attention sur le caractère protégé de l'œuvre".

Il y a sans conteste antinomie entre le droit à la publicité de l'administration et les effets liés à la protection du droit d'auteur, du moins lorsqu'une personne autre que l'autorité à laquelle a été adressée la demande de publicité est titulaire ou contractuellement détentrice du droit d'auteur.

L'équilibre mis au point dans le projet entre ces deux intérêts tient en ce que la protection des droits d'auteur ne peut entraver la publicité de l'administration, tandis que l'autorité est tenue de signaler, le cas échéant, l'existence d'une protection du droit d'auteur.

L'antinomie susévoquée semble maximale lorsque la publicité entre en concurrence avec le droit moral que l'auteur doit pouvoir faire valoir sur son œuvre. Il est possible d'atténuer les conflits entre ces deux intérêts en faisant prévaloir, en fonction de la forme sous laquelle la publicité est consentie, soit la publicité soit l'intérêt du droit d'auteur.

Dans cette optique, la rédaction suivante est suggérée: (*suit le texte devenu l'article 9 de la loi*)».

L'exposé des motifs du projet de loi en donne le commentaire suivant (*Doc. parl. Chambre* 1112/1-93/93, pp. 20 à 22):

«La publicité de l'administration pose un certain nombre de problèmes sur le plan du droit d'auteur au cas où le droit d'auteur d'un document assujéti à la publicité est en possession d'une personne privée.

Citons l'exemple d'un rapport scientifique ou d'un avis établi par une institution scientifique ou un bureau d'études à la demande des pouvoirs publics et dont le droit d'auteur n'a pas été cédé aux pouvoirs publics. Dans un tel cas, le document ne pourrait en principe être reproduit qu'avec la permission de l'auteur. Cela

6 Sous réserve du remplacement de l'adjectif «fédérale» par «régionale».

impliquerait que pour remplir son obligation de publicité, l'autorité devrait toujours avoir l'autorisation de l'auteur.

Il n'y a évidemment aucun problème lorsque le droit d'auteur est en possession de l'autorité.

Les implications en matière de droits d'auteur de la publicité doivent être réglées en mettant en balance l'intérêt public concerné par la diffusion de documents administratifs et le droit exclusif à la publication et à la reproduction dans le chef de la personne qui détient les droits d'auteur.

Il serait difficilement acceptable que l'auteur d'un avis ou d'un rapport assujéti à la publicité en tant que document administratif soit tenu de donner son autorisation avant que l'autorité ne puisse remplir son obligation de publicité; la décision quant à savoir si la publicité est valable ou non, reposerait en d'autres termes dans les mains d'une personne privée.

Le droit d'auteur ne peut entraver la réalisation de la publicité de l'administration. Cela implique dès lors que la publicité apporte une limitation au droit d'auteur, mais n'y porte pas totalement atteinte.

Il y a lieu d'établir à cet égard une distinction entre la publicité active et passive. Lorsque l'autorité veut rendre public l'avis ou le rapport qui a été élaboré pour son compte, elle dispose du temps et des possibilités nécessaires pour se mettre d'accord avec l'auteur en vue de la publication. Si l'autorité a préféré laisser le droit d'auteur entre les mains de l'auteur, elle doit en accepter la conséquence logique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas habilitée à exploiter l'œuvre de son propre chef.

Si, en revanche, la demande de communication d'un tel avis ou rapport est adressée à l'autorité par un particulier, le droit d'auteur constitue une entrave inattendue et indésirable à l'exercice de son droit à l'information. Du point de vue du particulier, il serait surprenant de devoir apprendre de l'autorité qu'il ne peut provisoirement être donné suite à sa demande – qu'il souhaite voir satisfaite dans un délai bien déterminé – parce qu'aucun arrangement n'a été pris avec l'auteur en ce qui concerne les problèmes de droit d'auteur.

Il serait déraisonnable d'assujétir la publicité passive à la volonté de l'auteur du document. Dès lors, il faut accepter que la consultation sur place ou la fourniture d'explications ne doivent pas être considérées comme une atteinte au droit d'auteur.

L'autorisation de l'auteur est donc seulement requise pour la mise à disposition d'une copie. Pour le surplus, le droit d'auteur est sauvegardé sur le plan de la publicité tant active que passive. L'auteur conserve le droit exclusif sur ses œuvres. Le demandeur ne peut donc reproduire lui-même le document administratif dont il recevait une copie sans l'autorisation de l'auteur. En outre, l'autorité administrative attire l'attention sur le caractère protégé par le droit d'auteur de l'œuvre de sorte qu'il ne puisse être supposé que l'autorité est l'auteur du travail et exerce le cas échéant le droit d'auteur.»

Cette disposition n'a plus été commentée au cours des travaux préparatoires de la loi.

Comme le législateur bruxellois a repris, sans rien y changer, le texte de l'article 9 de la loi pour en faire l'article 13 de l'ordonnance du 30 mars 1995, il y a lieu de présumer qu'il a entendu le comprendre de la même manière. Et quand le même législateur bruxellois a adopté

l'ordonnance du 18 mars 2004, qui régit spécifiquement la publicité des documents environnementaux, auxquels celle des documents relatifs à l'aménagement du territoire a été ajoutée en 2013, l'exposé des motifs – cité plus haut – a fait expressément référence au régime organisé par l'ordonnance de 1995, lui-même identique à celui que la loi fédérale de 1994 met en place.

De tout quoi il y a lieu de conclure que pour les documents environnementaux autres que ceux qui ont trait à des émissions dans l'environnement, et pour les documents relatifs à l'urbanisme et l'aménagement du territoire, par nature étrangers à tout problème d'émission, le respect des droits de propriété intellectuelle et la mise en balance de ces droits avec l'intérêt public servi par la divulgation doivent se comprendre comme impliquant l'application par analogie de l'article 13 de l'ordonnance du 30 mars 1995.

En conséquence, les plans couverts par le droit d'auteur doivent être donnés en consultation, comme l'a fait Bruxelles Développement urbain. En outre, par souci de donner effet utile à la règle constitutionnelle qui veut que «chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134», toute demande de copie d'un document couvert par un droit d'auteur emporte pour l'autorité qui en est saisie l'obligation d'interpeller le titulaire du droit d'auteur et de lui demander s'il donne l'autorisation de remettre au demandeur une copie du document couvert par ce droit. L'administration est en effet la seule à connaître avec certitude le titulaire des droits d'auteur, qui peut être l'auteur des plans, mais qui peut aussi être elle-même ou un organisme auquel ces droits ont été cédés; cela dépend des clauses contractuelles convenues avec l'auteur des plans, auxquelles le demandeur de publicité est tiers et dont il ignore normalement tout. Il ne peut donc être exigé, comme le voudrait Bruxelles Développement urbain, que ce soit à ce demandeur d'identifier le titulaire du droit d'auteur et d'entreprendre auprès de lui les démarches en vue d'obtenir son autorisation de délivrer copie des documents couverts par ce droit. Les délais de un ou de deux mois dans lequel l'autorité est, en application de l'article 8, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 18 mars 2004, tenue de mettre les informations à disposition du demandeur, ne prend en ce cas cours qu'à partir du moment où elle reçoit l'autorisation du titulaire du droit d'auteur.

D. Remarque

En tant qu'elle applique par analogie l'article 13 de l'ordonnance du 30 mars 1995, la présente décision s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence de la CADA environnementale wallonne, à laquelle se réfère le recours en citant la synthèse qu'en fait l'article de M. Delnoy et R. Smal⁷. Les dispositions applicables en Wallonie sont pratiquement les mêmes⁸ qu'en Région de Bruxelles-Capitale et les mêmes auteurs écrivent à ce sujet (p. 298):

«D'après l'article D.19, § 1^{er}, e, le droit d'accès à l'information environnementale "peut être limité dans la mesure où son exercice est susceptible de porter atteinte (...) à des droits de propriété intellectuelle".

Si le texte du Code de l'Environnement n'en dit rien, la CRAIE⁹ précise, en se fondant sur l'article 30 de la loi du 5 août 2006, que seule la délivrance de copies des documents protégés par des droits de propriété intellectuelle nécessite en principe l'accord de leur auteur, "ces documents étant par ailleurs en toute hypothèse consultables sur place".»

En tant qu'elle impose à l'autorité d'interpeller le titulaire du droit d'auteur pour lui demander s'il donne l'autorisation de remettre une copie du document couvert par ce droit, elle est dans la ligne de la jurisprudence de la CADA fédérale¹⁰, mais elle va à l'encontre d'un arrêt du Conseil d'État selon lequel l'autorité n'est pas tenue de demander au titulaire du droit d'auteur son autorisation¹¹. S'il résulte de cet arrêt qu'il ne serait pas illégal que l'autorité

7 M. DELNOY et R. SMAL, «La publicité de l'administration en matière environnementale» in *La publicité de l'administration - vingt ans après: bilan et perspectives*, sous la dir. De V. MICHIELS, Bruylant, 2015.

8 Code wallon de l'Environnement, article D19, § 1^{er}, d et e, inséré par le décret du 16 mars 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code wallon de l'Environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement; décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, article 9.

9 Commission régionale (wallonne) d'accès à l'information en matière d'environnement.

10 Avis n° 2009-74 du 19 octobre 2009: «La Commission constate par conséquent que la commune de Braine-l'Alleud a, à juste titre, refusé la divulgation sous forme de copie. Le demandeur ne peut recevoir une copie des plans que si l'architecte marque son accord. C'est un principe de bonne administration que la commune demande cette autorisation à l'architecte après qu'elle a temporairement refusé l'accès aux plans de construction sous la forme d'une copie sur la base de la disposition de l'article 3231-6, parce qu'ils contiennent une œuvre protégée par le droit d'auteur.»

11 Arrêt n° 218.464, 14 mars 2012, Pype:

«Met de verwerende partij moet worden vastgesteld dat een instantie in de zin van artikel 3, 3° van het voormelde decreet van 26 maart 2004, geen plicht heeft om "op eigen initiatief (...) de auteur of de aanvrager van een vergunning te contacteren met het oog op het verkrijgen van een 'gratis en onbeperkt reproductierecht'". Niets belet trouwens de verzoeker zelf de toelating tot reproductie aan de auteur in kwestie te vragen. Hij kon dit reeds doen op het ogenblik dat hij gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid die de stad Torhout hem op 22 november 2007 uitdrukkelijk bood om inzage te komen nemen van het deelplan 7.8/23 in de kantoren van de technische dienst (zie randnr. 8 in het tussenarrest 208.335).

Door niet zelf aan de auteur te vragen toelating tot het afleveren van een afschrift te geven, heeft de stad

s'abstienne de prendre contact avec le titulaire du droit d'auteur, il ne s'ensuit pas qu'il serait interdit à la Commission de l'y obliger. En ce sens, la législation flamande ne prévoit pas d'exception pour le respect des droits intellectuels – considérés comme relevant de la compétence fédérale¹² –, mais elle en prévoit une pour le secret commercial et industriel¹³ et là, tant l'autorité saisie d'une demande que l'instance de recours (sorte de CADA composée uniquement de fonctionnaires) sont tenues de prendre contact avec l'intéressé pour lui demander l'autorisation de divulguer le document¹⁴. Cette position protège mieux les droits des administrés.

VI. Décision

Article 1^{er}. Le service Bruxelles Développement urbain du Service public régional de la Région de Bruxelles-Capitale est tenu de remettre à l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques une copie de la demande de permis (formulaire de demande, notice explicative et pièces jointes à la demande) relative au réaménagement de l'avenue du Port (dossier 04/PFD/495050).

Article 2. Le même service est tenu d'interpeller le titulaire du droit d'auteur sur les plans accompagnant cette demande et de lui demander s'il donne l'autorisation d'en remettre une copie à l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques. En cas de réponse positive, il est tenu de délivrer à l'a.s.b.l. Bruxelles Fabriques une copie de ces plans en mentionnant qu'ils sont protégés par un droit d'auteur.

Ainsi décidé par la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale en sa séance du 13 juillet 2015, sur rapport de M. Michel Leroy, président.

Torhout de in het middel ingeroepen beginselen dus niet geschonden.»

12 La compétence des législateurs wallon et bruxellois pour insérer cette exception à la divulgation sous forme de copie n'a pourtant pas été contestée.

13 Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, art. 14:

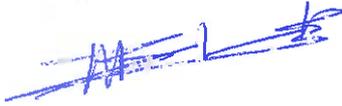
«De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voorzover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen: ... 3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt».

14 Même décret, art. 20, § 2, al. 5, et art 24, § 1er, al. 3

«Indien de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van... artikel 14, 3°, ... dan neemt de (beroeps)instantie contact op met de betrokkene en vraagt ze of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument.»

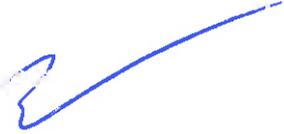
Étaient présents: M. Michel Leroy, président, Mmes Lynn Therry, Anne-Françoise Vokar, Joëlle Sautois, membres, et M. Michel Boland, secrétaire-adjoint.

Le secrétaire-adjoint



Michel Boland

Le Président



Michel Leroy

