

**Commission de recours pour le droit
d'accès à l'information en matière
d'environnement**

Séance du 18 février 2014

RECOURS N° 645

En cause de : SAVARY Martine,
Avenue Josse Goffin, 215
1082 Bruxelles

Requérante,

Contre : Le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire
et de la Mobilité
Rue des Brigades d'Irlande, 4
5100 Jambes

Partie adverse.

Vu la requête du 23 décembre 2013, par laquelle la requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, contre l'absence de réponse de la partie adverse à sa demande de lui transmettre en copie les documents suivants :

- "l'avant-projet de décret du Code du développement territorial (exposé des motifs, avant-projet de décret, commentaire des articles) adopté en première lecture,
- l'avant-projet de décret du Code du développement territorial (exposé des motifs, avant-projet de décret, commentaire des articles) adopté en en deuxième lecture,
- l'avis émis par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet de Code de développement territorial";

Vu l'accusé de réception de la requête du 6 janvier 2014 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 6 janvier 2014 ;

Vu la décision de la Commission du 22 janvier 2014 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant que, par courrier du 7 janvier 2014, la partie adverse répond à la requérante qu'elle ne peut y réserver une suite positive, au motif que les documents demandés "font partie d'une discussion encore ouverte au sein du Gouvernement wallon" et que la "demande concerne par conséquent des documents en cours d'élaboration ou des documents ou données inachevées, dont il n'existe pas de version consultable pour le public";

Considérant, au préalable, qu'il y a lieu de savoir si le Gouvernement wallon, quand il participe à l'élaboration d'une norme législative, doit être considéré comme une "autorité publique", au sens de l'article D.11 du Livre Ier du Code de l'environnement; que ce n'est en effet que dans ce cas là que la commission peut le cas échéant faire droit à la demande d'accès à l'information de la requérante;

Considérant que l'article D.11, précité, dispose comme suit :

"Au sens du présent titre, on entend par :

1° «autorité publique» : l'une des personnes ou institutions suivantes, relevant des compétences de la Région wallonne :

- a. toute personne de droit public, toute autorité administrative, tout service administratif ou tout organe consultatif;
- b. tout particulier ou toute personne morale de droit privé qui gère un service public en rapport avec l'environnement.

Les personnes et institutions précitées ne sont pas des autorités publiques au sens du présent titre lorsqu'elles exercent une fonction juridictionnelle ou collaborant à l'administration de la justice;

2° «demandeur» : tout membre du public";

Considérant que le décret du 16 mars 2006 a modifié l'article D.11, selon l'exposé des motifs, en vue de transposer la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CE du Conseil (Doc. Parl. Wall., 309(2005-2006), n° 1, p. 2) ; que ladite directive a été adoptée dans la foulée de la 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 et approuvée par le décret de la Région wallonne du 13 juin 2002, laquelle "s'impose [...] en tant que telle à la Région wallonne, indépendamment des obligations auxquelles celle-ci est tenue par ailleurs en vertu de la directive 2003/4/CE" (avis Section de législation du Conseil d'Etat, op. cit., p. 19);

Considérant que l'article 2, paragraphe 2, de la Convention définit comme suit l'"autorité publique" :

"L'expression «autorité publique» désigne :

L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;

Les personnes physiques ou morales qui exercent en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches ou services particuliers en rapport avec l'environnement;

[...]

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice des pouvoirs judiciaires ou législatifs";

Considérant qu'en son article 2, point 2, la directive 2003/4/CE définit quant à elle comme suit l'"autorité publique" :

"«autorité publique» :

Le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local;

[...]

Les Etats membres peuvent prévoir que la présente définition n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les Etats membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de la présente directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 de la directive";

Considérant que la question posée par le présent recours a fait l'objet d'un examen dans un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 février 2012, saisie d'une demande de décision préjudicielle introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) portant sur l'interprétation des articles 2 et 4 de la directive 2003/4/CE précitée (C-204/09); que l'arrêt indique qu'"il ressort tant de la Convention d'Aarhus elle-même que de la directive 2003/4, qui a pour objet de mettre en œuvre cette convention dans le droit de l'Union, qu'en visant les «autorités publiques» leurs auteurs ont entendu désigner les autorités administratives dès lors que, au sein des Etats, ce sont elles qui sont habituellement amenées dans l'exercice de leurs fonctions à détenir des informations environnementales"; que la Cour précise que "conformément à [l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Arhus], l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, pour sa part, autorise expressément les Etats membres à exclure du champ d'application des autorités publiques les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs"; qu'elle indique que la deuxième phrase était destinée à régler le cas particulier de certaines autorités nationales et qu'elle "n'a ni pour objet ni pour effet de limiter la faculté des Etats membres d'exclure du champ d'application de cette directive les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs qui, d'ailleurs est prévue sans aucune restriction par la convention d'Aarhus elle-même"; qu'elle conclut qu'il y a lieu de "retenir une interprétation fonctionnelle de la notion d'«organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs (...) législatifs» [...]"; qu'en conséquence, elle dit pour droit que "l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4/CE [...] doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux Etats membres de ne pas considérer comme autorités publiques les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs (...) législatifs» peut s'appliquer aux ministères dans la mesure où ils participent à la procédure législative, notamment par la présentation de projets de loi ou d'avis, et que cette faculté n'est pas subordonnée au respect des conditions énoncées à l'article 2, point 2, second alinéa, seconde phrase, de cette directive";

Considérant qu'il ressort de cet arrêt que le législateur wallon avait la faculté d'exclure de la notion d'autorité publique les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs; qu'à l'article D.11, alinéa 2, le législateur a usé de cette faculté s'agissant des organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, mais non pour les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs; que, dès lors, à défaut d'avoir prévu une telle exception, l'article D.11, alinéa 1^{er}, 1^o, doit être interprété comme englobant le Gouvernement lorsqu'il participe à l'élaboration d'une norme législative;

Considérant que les informations réclamées par la requérante constituent incontestablement des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre Ier du code de l'environnement;

Considérant, quant à l'exception soulevée par la partie adverse tenant au caractère inachevé ou en cours d'élaboration des documents sollicités, que ceux-ci ne peuvent être qualifiés tels; qu'en effet, outre que son adoption fait l'objet d'un communiqué officiel, l'avant-projet de décret adopté en première lecture doit être considéré comme achevé puisqu'il est transmis pour avis à différentes instances; qu'il en est de même de l'avant-projet adopté en deuxième lecture puisqu'il est soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat; que s'agissant dudit avis, la commission a déjà souligné dans d'autres décisions qu'il ne s'agissait ni d'un document interne ni d'un document inachevé (décisions n°s 420, 427); que les documents demandés constituent tous des documents achevés même s'ils ne sont que préparatoires du projet de décret déposé par le Gouvernement au Parlement wallon; que l'exception doit par conséquent être rejetée;

Considérant, certes, qu'entre-temps, l'ensemble des documents sollicités a fait l'objet d'une publication sur le site internet du Parlement wallon en même temps que le projet de décret adoptant le Code de développement territorial (Doc. Parl. Wall., 942(2013-2014)); que, toutefois, il n'est pas établi que la requérante ait accès à ce site; qu'il appartient dès lors à la partie adverse à laquelle la demande d'accès à l'information a été faite, de transmettre copie des documents sollicités, à moins d'instructions en sens contraire de la requérante;

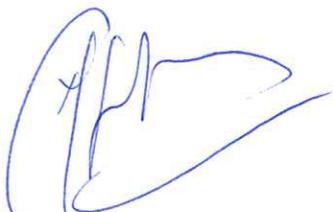
**PAR CES MOTIFS,
LA COMMISSION DECIDE :**

Article 1er : Le recours est recevable et fondé.

Article 2 : La partie adverse communiquera à la partie requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie de l'avant-projet de décret du Code du développement territorial (exposé des motifs, avant-projet de décret, commentaire des articles) adopté en première lecture, de l'avant-projet de décret du Code du développement territorial (exposé des motifs, avant-projet de décret, commentaire des articles) adopté en deuxième lecture, et de l'avis émis par la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet de Code de développement territorial.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 18 février 2014 par la Commission composée de Madame S. GUFFENS, Présidente suppléante, Madame Cl. COLLARD, Messieurs A. LEBRUN, M. PIRLET et J.-Fr. PÜTZ, membres effectifs, et Monsieur Fr. MATERNE, membre suppléant.

La Présidente suppléante,



S. GUFFENS

Le Secrétaire,



M. PIRLET