

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 223.224 du 19 avril 2013

A. 198.546/XV-1403

En cause : **l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles,**
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me M. PILCER, avocat,
drève de Nivelles 182/10
1160 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 décembre 2010 par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles qui demande l'annulation de «la décision de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2010 [...] par laquelle le recours introduit par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 3 août 2010 de refuser la communication du projet de cahier de charges du rapport sur les incidences environnementales du plan particulier d'affectation du sol n° 66 est rejeté»;

Vu l'arrêt n° 221.102 du 18 octobre 2012 rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport complémentaire de M. P. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 19 février 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mars 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. PILCER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 221.102 du 18 octobre 2012;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, des articles 2.3, 3, 4 et 9 de la Convention d'Aarhus, des articles 1^{er}, 2.1, 3, 4 et 6 de 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/CEE du Conseil, des articles 2, 3, 4, 11 et 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, de l'article 20*bis* de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et de l'excès de pouvoir; qu'elle conteste la conception restrictive que la partie adverse applique des notions d'«information sur l'environnement» ou «information environnementale», et considère que la motivation retenue par l'acte attaqué viole les dispositions invoquées; que, selon elle, ces concepts ne sont pas limités à un secteur particulier de l'environnement *sensu lato*; qu'elle cite l'arrêt n° 161.407 du 19 juillet 2006 et considère la solution retenue par cet arrêt comme transposable à la présente cause; qu'à son estime, lorsqu'une information est relative à une mesure ou à une activité susceptible d'avoir des effets sur l'environnement, c'est l'ordonnance du 18 mars 2004 qui doit être appliquée; qu'elle évoque ensuite une série d'hypothèses qui se réaliseraient si son interprétation n'était pas retenue et qui pourraient justifier des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice de l'Union européenne; qu'elle conteste également la régularité de l'ordonnance du 18 mars 2004 au regard de l'article 6 de la directive 2003/4/CE précitée, dans la mesure où

elle prévoit pour seul recours juridictionnel le recours au Conseil d'État, dépourvu de pouvoir de réformation;

Considérant que la partie adverse soutient que l'acte attaqué fait une juste application des dispositions de l'ordonnance du 18 mars 2004 précitée, qui, selon elle, définit l'information relative à l'environnement comme celle qui est relative aux matières reprises à l'article 6, § 1^{er}, II, III et V de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, ce qui ne comprend pas l'aménagement du territoire et l'urbanisme; qu'elle cite la jurisprudence de la Commission qu'elle dit bien établie; qu'elle considère aussi que l'ordonnance du 18 mars 2004 transpose fidèlement, d'une part, la directive 2003/4/CE précitée, et, d'autre part, les principes de la Convention d'Aarhus; qu'elle souligne que la section de législation du Conseil d'État n'a pas critiqué le texte de l'avant-projet et que ni la directive 2003/4/CE précitée, ni la Convention d'Aarhus, ne visent les plans d'aménagement du territoire; qu'elle cite l'article 7 de la Convention qui vise les «plans et programmes relatifs à l'environnement» et y voit une confirmation de ce que la notion de plan doit s'y entendre selon le sens commun; qu'elle conclut que, dans l'ordonnance du 18 mars 2004 comme dans la directive et la Convention d'Aarhus, les plans visés sont les plans environnementaux et non les plans d'aménagement du territoire; qu'elle estime qu'aucune question préjudicielle ne doit être posée;

qu'elle expose par ailleurs que la demande ne vise pas le rapport sur l'évaluation des incidences, mais bien le projet de cahier des charges de ce rapport; que, selon elle, ce document ne constitue pas une information relative à l'environnement dès lors qu'il ne contient pas, en tant que tel, d'informations à caractère environnemental; qu'elle considère aussi que ce projet constitue un document en cours d'élaboration, ce qui justifie le refus sur la base de l'article 11, § 1^{er}, 4^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 précitée; qu'elle précise que le projet en question doit être soumis au comité d'accompagnement, avec la décision de désignation de l'auteur de projet, et que le document demandé par la requérante se trouve à une étape de la procédure où il n'a pas encore été statué sur le choix de l'auteur de projet;

que, dans son dernier mémoire, elle fait valoir en outre que la distinction entre les matières de l'environnement, d'une part, et de l'aménagement du territoire, d'autre part, peut être critiquable sans être pour autant illégale; qu'elle réfute la référence à l'arrêt n° 161.407 du 19 juillet 2006 qui aurait seulement constaté le caractère critiquable de cette distinction mais n'aurait annulé l'acte attaqué qu'en raison de l'insuffisance de sa motivation formelle; qu'elle répète que l'ordonnance du 18 mars 2004 est en tous points conforme au texte et à l'esprit de la directive 2003/4/CE et à la Convention d'Aarhus, qui n'exigeraient nullement que les plans d'aménagement du territoire soient considérés comme une information sur l'environnement ou une information environnementale;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante expose que la directive 2003/4/CE et la Convention d'Aarhus définissent la notion d'environnement de manière matérielle; que, selon elle, la référence aux critères de répartition de compétences de la loi spéciale du 8 août 1980 est sans pertinence et conduit à une restriction indue de la notion; qu'elle cite un arrêt de la Cour de justice du 17 juin 1998 (aff. C-321/96) qui entend donner une signification large aux notions utilisées dans la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement et reprises dans la directive 2003/4/CE, et des publications doctrinales en ce sens; qu'elle souligne que le projet de cahier des charges concerné par le litige est un document arrêté en application d'une législation sur la protection de l'environnement, puisqu'il s'agit de l'évaluation des incidences sur l'environnement, même si elle est appliquée à un plan d'aménagement; qu'elle réfute l'idée que seuls les plans et programmes relatifs à l'environnement seraient visés par la directive 2003/4/CE, en se référant à la notion identique figurant dans la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement; qu'elle suggère de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les deux questions préjudicielles suivantes :

«L'article 2.3 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et l'article 2.1 de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement incluent-ils dans le champ d'application de l'"information sur l'environnement" ou de l'"information environnementale", les informations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, et en particulier les informations relatives aux plans d'aménagement du territoire (c.-à-d. aux plans d'affectation du sol ou plans de planification territoriale) ?» et

«L'article 2.3 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et l'article 2.1 de la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement incluent-ils dans le champ d'application de l'"information sur l'environnement" ou de l'"information environnementale" les informations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, et en particulier les informations relatives à un projet de cahier de charges (déterminant l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir en application de l'article 5.4 de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement) du rapport sur les incidences environnementales des plans d'aménagement du territoire ?»;

qu'elle suggère également de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit :

«L'article 3, 1° et 2° de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale

viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, pris conjointement avec l'article 23 de la Constitution, l'article 3.2 de la convention d'Aarhus et l'article 2.1 de la directive 2003/4/CE, en ce qu'il instaure un régime d'accès à l'information différencié entre les informations environnementales relatives à des plans et programmes en matière de protection de l'environnement *stricto sensu* et l'accès à l'information d'informations environnementales relatives à des plans et programmes d'aménagement du territoire ?»;

qu'elle réfute l'idée que le projet de cahier des charges serait un document en cours d'élaboration;

qu'à propos du régime de recours juridictionnel, elle invoque un avis de la section de législation du Conseil d'État à propos d'un projet de décret de la Région wallonne relatif à l'accès à l'information en matière d'environnement, et propose de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice :

«L'article 6, § 2 de la directive 2003/4/CE exclut-il une transposition dans un ordre juridique interne dans laquelle le seul recours juridictionnel à l'encontre de décisions de refus d'accès à une information environnementale consiste en l'introduction d'un recours en annulation auprès d'une juridiction qui ne dispose pas du pouvoir de réexaminer les actes et omissions de l'autorité publique concernée, ni, partant, de délivrer elle-même l'information sollicitée ?»;

Considérant que le Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation que la requérante a pris l'initiative de porter devant lui, doit se prononcer sur celui-ci; qu'à supposer même que la Cour de justice décide qu'un tel recours en annulation ne satisfait pas aux exigences de l'article 6, § 2, de la directive 2003/4/CE précitée, il ne pourrait outrepasser ses compétences pour statuer en réformation; que la question préjudicielle proposée à cet égard n'est donc pas utile à la solution du litige;

Considérant que la directive 2003/4/CE, précitée, définit l'information environnementale comme toute information concernant, notamment, les «mesures (y compris les mesures administratives) telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur» les éléments de l'environnement et les facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur ceux-ci, ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

Considérant que le législateur bruxellois, amené à transposer cette directive, a défini la notion d'information environnementale en reprenant en grande partie ses termes, tout en prévoyant à l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004 précitée que l'environnement au sens de cette ordonnance devait s'entendre de «toutes les matières reprises à l'article 6, § 1^{er}, II, III et V de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980»;

Considérant que l'acte attaqué se réfère à cette disposition pour conclure que tout document administratif s'inscrivant dans le contexte de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, matières visées à l'article 6, § 1^{er}, I, de la même loi spéciale, échappe au champ d'application de cette ordonnance et donc à sa propre compétence; que, toutefois, ainsi interprétée, cette disposition n'est pas compatible avec la directive 2003/4/CE, invoquée par la requérante; qu'en effet, ladite directive vise toute information qui concerne les activités ou mesures qui sont susceptibles d'affecter l'environnement dans ses diverses composantes, ou destinées à le protéger; que la directive ne permet pas d'écarter les garanties qu'elle instaure au motif que certaines mesures, bien qu'elles soient susceptibles d'affecter l'environnement ou destinées à le protéger, s'inscrivent dans une police administrative autre que la police de l'environnement;

qu'il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 18 mars 2004 que le législateur bruxellois a entendu transposer fidèlement les dispositions de la directive précitée, et non restreindre la notion d'information environnementale résultant du droit communautaire; que, dès lors, on doit considérer que, en définissant l'environnement par référence aux matières visées à l'article 6, § 1^{er}, II, III et V de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, le législateur régional n'a pas voulu limiter le droit d'accès à l'information aux seuls documents élaborés dans le cadre des législations propres à ces matières, mais plutôt préciser que ce droit s'étendait à tous les aspects de l'environnement relevant des compétences régionales; qu'en interprétant comme elle l'a fait l'article 3, 1^o, de l'ordonnance du 18 mars 2004, la Commission s'est considérée à tort comme incompétente; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la Commission d'accès aux documents administratifs de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 octobre 2010 rejetant le recours introduit par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles à l'encontre de la décision du collège des bourgmestre et échevins de la commune d'Uccle du 3 août 2010 de refuser la communication du projet de cahier des charges du rapport sur les incidences environnementales du plan particulier d'affectation du sol n° 66.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le dix-neuf avril deux mille treize par :

M.	I.	KOVALOVSKY,	président de chambre f.f.,
Mme	P.	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
Mme	D.	DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

I. KOVALOVSKY