

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 232.282 du 22 septembre 2015

208.173/XV-2227

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 J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mars 2013 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 19 décembre 2012, notifiée par un courrier du 8 janvier 2013, rejetant son recours introduit en l'absence de transmission des informations environnementales qu'elle avait sollicitées;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. P. DEBROUX, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 5 août 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 8 septembre 2015 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 J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. DEBROUX, premier 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 se présentent comme suit:

Dans le cadre de la procédure de modification partielle du Plan régional d'affectation du sol (PRAS), l'a.s.b.l. requérante a demandé à la Région de Bruxelles-Capitale, au mois de mai 2012, la copie d'une étude préparatoire au projet de modification du PRAS, dont la réalisation avait été confiée à un bureau «MSA-IGEAT».

La Région a refusé de lui transmettre cette étude. Saisie d'un recours en application de l'article 20 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration, la Commission régionale d'accès aux documents administratifs (ci-après : CADA) a émis le 11 juillet 2012 l'avis selon lequel l'étude en question devait être donnée en consultation à l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles et, si cette étude était couverte par un droit d'auteur, et que le titulaire du droit sur cette étude l'autorisait, elle devait également lui être transmise en copie.

Le 6 septembre 2012, la requérante a introduit une nouvelle demande visant à disposer d'une version électronique de ladite étude.

Sans réponse, elle a introduit, le 4 décembre 2012, un recours auprès de la CADA sur la base de l'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale et de l'article 20*bis* de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration.

En date du 19 décembre 2012, la CADA a rejeté ce recours, en considérant que la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ne relevait pas de sa compétence lorsqu'elle statuait sur des recours fondés sur l'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004.

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle fait valoir que la requérante n'a pas intérêt à l'annulation, puisque la CADA a émis le 11 juillet 2012 un avis lui donnant satisfaction, de sorte qu'elle ne peut prétendre subir un grief personnel et concret du fait de la décision attaquée;

que, dans son dernier mémoire, elle conteste que l'exception relative aux droits d'auteur revête une portée différente dans le cadre de l'accès à l'information environnementale et dans le cadre de la publicité de l'administration en général; qu'elle souligne que le contenu de l'avis donné par la CADA le 11 juillet 2012 est identique à celui que la requérante pouvait espérer obtenir dans le cadre de l'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995; qu'elle observe que le défaut de suite donnée par l'administration à cet avis du 11 juillet 2012 est sans relevance, et que la requérante s'est abstenue d'attaquer devant le Conseil d'État le rejet de sa demande de reconsidération; qu'elle maintient que la requérante est sans intérêt à poursuivre l'annulation de l'acte attaqué et observe à titre surabondant qu'en l'absence de notification dans le délai prévu par l'article 20bis de l'ordonnance, la CADA est réputée avoir rejeté le recours;

Considérant que la requérante n'a pas obtenu l'accès à l'information qu'elle sollicitait, ni sous la forme d'une copie comme indiqué dans sa première demande, ni en version électronique comme précisé dans la demande du 6 septembre 2012;

Considérant que les articles 20 et 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995 précitée disposent comme suit :

«Art. 20. Lorsque le demandeur rencontre des difficultés pour obtenir la consultation ou la correction d'un document administratif en vertu de la présente ordonnance, il peut adresser à l'autorité administrative régionale concernée une demande de reconsidération. Au même moment, il demande à la Commission d'émettre un avis.

La Commission communique son avis au demandeur et à l'autorité administrative régionale concernée dans les trente jours de la réception de la demande. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'avis est négligé.

L'autorité administrative régionale communique sa décision d'approbation ou de refus de la demande de reconsidération au demandeur dans un délai de quinze jours de la réception de l'avis ou de l'écoulement du délai dans lequel l'avis devrait être communiqué. En cas d'absence de communication dans le délai prescrit, l'autorité est réputée avoir rejeté la demande.

Art. 20bis. La Commission statue sur les recours exercés en vertu de l'article 15 de l'ordonnance du ... sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale dans les trente jours à compter du 1^{er} jour ouvrable suivant la réception du recours. En cas d'absence de décision dans le délai prescrit, l'accès est réputé refusé.

La Commission communique sa décision sur le recours, motivée et datée, à l'autorité administrative et au demandeur dans un délai de 15 jours à dater de la prise de décision ou de l'échéance du délai dans lequel la décision devait être

prise. En cas d'absence de notification dans le délai prescrit, la Commission est réputée avoir rejeté le recours.»;

qu'il ressort de ces textes que l'administration a le choix de se conformer ou non aux avis émis par la CADA sur la base de l'article 20, alors qu'aux termes de l'article 20*bis* la CADA «statue sur les recours», de sorte que dans ce cadre, elle prend des décisions qui s'imposent à l'administration; que la requérante a un intérêt à disposer d'une décision de la CADA plutôt que d'un avis; que l'annulation de l'acte attaqué lui donnerait une chance d'obtenir une telle décision; qu'en raison de l'effet rétroactif de l'annulation, l'écoulement du délai de quinze jours prévu par l'article 20*bis* ne pourrait faire obstacle à une réfection de la décision attaquée; que l'exception ne peut être accueillie;

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, de la violation 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 considère pouvoir invoquer directement la directive 2003/4/CE et la Convention d'Aarhus au motif que le droit bruxellois les transpose mal; qu'elle conteste la conception restrictive adoptée, dans l'ordonnance du 18 mars 2004, des notions d'«information sur l'environnement» ou «information environnementale»; qu'elle soutient que cette conception restrictive qui motive la décision d'incompétence de la CADA est irrégulière et doit entraîner l'annulation de l'acte attaqué; qu'elle cite la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les commentaires de la doctrine et l'arrêt n° 161.407 du 19 juillet 2006 à l'appui de son raisonnement;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil d'État; que, dans son dernier mémoire, elle prend argument des modifications apportées le 30 mai 2013 à l'ordonnance du 18 mars 2004, pour soutenir qu'avant ces modifications, l'information environnementale au sens de ladite ordonnance ne couvrait pas l'aménagement du territoire; qu'elle cite les travaux préparatoires de l'ordonnance modificative du 30 mai 2013, dans lesquels le ministre a indiqué que c'est en raison des difficultés suscitées par la dualité des régimes d'accès à l'information qu'il y avait lieu d'élargir la réglementation en vigueur pour les questions environnementales aux documents relatifs à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire;

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; 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°, 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»; que l'auteur de 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; que dès lors, quelles que soient les intentions qui ont présidé à l'adoption des dispositions modificatives inscrites dans l'ordonnance du 30 mai 2013, il s'impose de constater qu'en interprétant comme elle l'a fait l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 18 mars 2004, la CADA s'est considérée à tort comme incompétente; que le moyen unique est fondé,

D E 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 19 décembre 2012 rejetant le recours introduit par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Bruxelles le 4 décembre 2012 en l'absence de transmission des informations qu'elle avait sollicitées du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale.

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 vingt-deux septembre deux mille quinze par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

R. GHODS

C. DEBROUX