

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 258.603 du 26 janvier 2024

A. 231.548/XV-4522

En cause : **l'association sans but lucratif AVALA**
(Association du val d'Amblève, Lienne et affluents),
ayant élu domicile chez
M^e Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté, 6
4030 Grivegnée,

contre :

1. **la ville de Stavelot**, représentée par
son collège communal,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique CHRISTIAENS
et Marnix DE SMEDT, avocats,
avenue de la Couronne, 340
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 août 2020, l'association sans but lucratif Avala (Association du val d'Amblève, Lienne et affluents) demande l'annulation « totale de l'acte attaqué ou, à tout le moins, des alinéas 4 et 5 de l'article 3 dudit règlement en ce qu'ils s'appliquent aux demandes d'accès à l'information environnementale et, par voie de conséquence, de l'arrêté d'approbation du 17 mars 2020 ».

II. Procédure

La seconde partie adverse a déposé un mémoire en réponse et un dossier administratif.

La partie requérante a déposé un mémoire en réplique et un mémoire ampliatif.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 26 octobre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2023.

M^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Alain Lebrun, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marnix De Smedt, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 16 janvier 2020, le conseil communal de la ville de Stavelot adopte un règlement fixant, pour les exercices 2020 à 2025, une redevance sur la recherche, l'instruction, la délivrance, les renseignements urbanistiques et environnementaux, qui se lit comme il suit :

« Redevance sur la recherche, l'instruction, la délivrance, les renseignements urbanistiques et environnementaux.

Le conseil communal,

Vu les articles 41, 162 et 173 de la Constitution ;

Vu la première partie du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment l'article L1122-30 ;

Vu le décret du 14 décembre 2000 (M.B. 18/01/2001) et la loi du 24 juin 2000 (M.B. 23/09/2004, éd. 2) portant assentiment de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment l'article 9.1 de la Charte ;

Vu les recommandations émises par la circulaire du 17 mai 2019 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne, à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone, pour l'année 2020 ;

Vu la communication du dossier au directeur financier faite en date du 07.01.2020 conformément à l'article L1124-40, § 1, 3° et 40 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ;

Vu l'avis favorable rendu par le Directeur financier en date du 16/01/2020 et joint en annexe ;

Vu que la commune doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de sa mission de service public ;

Revu sa délibération du 17/10/2019 ;

Considérant que la délivrance de documents urbanistiques et environnementaux de toute espèce entraîne pour la commune de lourdes charges qu'il s'indique de couvrir par la perception d'une redevance à l'occasion de la délivrance de tels documents et/ou l'instruction de telles demandes ;

Sur proposition du collège communal,

Après en avoir délibéré,

Par 9 voix pour et 7 contre [...],

ARRÊTE :

Article 1. Principe,

Il est établi, pour les exercices 2020 à 2025, une redevance communale sur la délivrance et/ou l'instruction par la commune de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux.

Par document, sont visés notamment tous les permis d'urbanisme, les permis d'urbanisation, les modifications des permis d'urbanisation, les demandes de dérogation aux prescriptions urbanistiques d'un PCA [plan communal d'aménagement] ou d'un lotissement, les permis d'environnement, les permis uniques, les permis intégrés et ceux d'implantations commerciales, *etc.*

Article 2. Redevable.

La redevance est due par la personne physique, morale ou de droit public qui demande à ce qu'un renseignement urbanistique ou qu'un document visé à l'article 3 lui soit traité.

Article 3. Montants de la redevance.

La redevance est fixée comme suit :

- Permis urbanisme sans avis du fonctionnaire délégué	30 €
- Permis urbanisme sans publicité	50 €
- Permis urbanisme avec publicité	70 €
- Permis urbanisation et modification sans publicité	150 € + 25 €/lot
- Permis d'urbanisation et modification avec publicité	250 € + 25 €/lot
- Recherches urbanistiques préalables	10 €/parcelle
- Permis urbanisation avec étude d'incidence + permis intégré et/ou d'implantation commerciale	300 € + 25 €/lot
- Certificat urbanisme n° 1	15 €
- Certificat urbanisme n° 2	50 €
- Certificat urbanisme n° 2 avec publicité	70 €

- Permis création de logements (voir permis urbanisme)+ 25 € par logement à partir du 2^e
- Permis environnement et unique classe 1 2.500 €
- Permis environnement et unique classe 2 250 €

En ce qui concerne les frais d'envoi et de publication, il y a lieu de se conformer aux tarifs en vigueur. Par ailleurs, lorsqu'il y a application du "Décret Voirie", un coût supplémentaire de 100 € sera appliqué.

Exemplaire d'une copie :

- du papier blanc et impression noire format A4 : 0,15 euro par page ;
- du papier blanc et impression noire format A3 : 0,17 euro par page ;
- du papier blanc et impression en couleur format A4 : 0,62 euro par page ;
- du papier blanc et impression en couleur format A3 : 1,04 euro par page ;
- d'un plan sur papier blanc et impression noir de 90 cm sur 1 m : 0,92 euro par plan.

Le coût horaire d'un employé administratif, qui devra chercher les informations et les mettre dans le format demandé, est de 45 €. Ce coût sera ajouté aux autres frais mentionnés ci-dessus et sera calculé à la minute.

Article 4. Paiement.

La redevance est payable :

Dans les 30 jours de l'envoi de la facture. Les factures sont payables à l'échéance. Elles sont productives d'intérêts au taux légal à dater de la mise en demeure.

Article 5. Recouvrement.

À défaut de paiement de la redevance dans le délai prescrit, dans le cadre du recouvrement amiable, un rappel par envoi simple sera envoyé au redevable. Le montant de ce rappel est fixé à 5 euros et est mis à charge du redevable.

À l'issue de ce rappel, en cas de non-paiement dans les 15 jours, conformément à l'article L1124-40 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, le débiteur sera mis en demeure par courrier recommandé. Les frais administratifs inhérents à cet envoi seront mis à charge du redevable et s'élèveront à 10 euros. Ce montant sera ajouté au principal sur le document de rappel. Pour autant que la créance soit certaine, liquide et exigible, et qu'il ne s'agisse pas de dettes des personnes de droit public, le directeur financier envoie une contrainte visée et rendue exécutoire par le collège communal et signifiée par exploit d'huissier. Cet exploit interrompt la prescription. Un recours contre cet exploit peut être introduit dans le mois de la signification par requête ou citation. Les frais administratifs inhérents à ces rappels sont recouvrés par la même contrainte.

En cas d'inapplicabilité de l'article L1124-40 du CDLD, le recouvrement s'effectue devant les juridictions civiles compétentes.

Article 6. Tutelle.

Le présent règlement sera transmis au Gouvernement wallon conformément aux articles L3131-1 et suivants du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation.

Article 7. Entrée en vigueur.

Le règlement est obligatoire le lendemain du jour de sa publication par voie d'affichage conformément aux articles L1133-1 et -2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 16 mars 2020, le ministre en charge du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville approuve le règlement-redevance du 16 janvier 2020.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

« Vu la Constitution, les articles 41, 162 et 173 ;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'article 7 ;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, les articles L3111-1 à L3151-1 ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement ;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement ;

Vu les recommandations émises par la circulaire du 17 mai 2019 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne, à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la communauté germanophone, pour l'année 2020 ;

Vu les délibérations du 16 janvier 2020, reçues le 17 février 2020, par lesquelles le conseil communal de Stavelot établit les règlements fiscaux suivants :

Redevance communale sur la délivrance et/ou l'instruction par la commune de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux	Exercices 2020 à 2025
Redevance pour un droit de place pour toutes installations établies sur le terrain public à l'occasion d'une fête foraine	Exercices 2020 à 2025

Considérant que les décisions du conseil communal de Stavelot du 16 janvier 2020 susvisées sont conformes à la loi et à l'intérêt général,

ARRÊTE :

Article 1^{er} : Les délibérations du 16 janvier 2020 par lesquelles le conseil communal de Stavelot établit les règlements fiscaux suivants sont approuvées :

Redevance communale sur la délivrance et/ou l'instruction par la commune de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux	Exercices 2020 à 2025
Redevance pour un droit de place pour toutes installations établies sur le terrain public à l'occasion d'une fête foraine	Exercices 2020 à 2025

[...] ».

Il s'agit du second acte attaqué. Il a fait l'objet d'une publication par extrait au *Moniteur belge* du 15 juin 2020.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante expose qu'elle a dans son objet social géographique principal quatre communes de la vallée de l'Amblève, de la Lienne et affluents, parmi lesquelles figure la ville de Stavelot, et qu'elle est régulièrement amenée à solliciter des informations auprès de cette dernière.

Elle évoque les difficultés qu'elle rencontre à obtenir de la ville de Stavelot les informations environnementales qu'elle sollicite, ce qui lui a valu de saisir la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (CRAIE), le parquet, les autorités de tutelle, la justice civile et le Comité d'application de la Convention d'Aarhus. Elle affirme que la ville de Stavelot a, en adoptant le premier acte attaqué, trouvé un nouveau moyen d'entraver les demandes d'accès à l'information environnementale.

Elle expose que le premier acte attaqué poursuit deux objectifs dont celui d'imposer une redevance pour toutes les demandes d'accès à l'information environnementale formulées par des personnes autres que les demandeurs de permis et les notaires.

Elle fait valoir que si le texte du règlement attaqué manque à plusieurs égards de clarté, il est néanmoins susceptible de lui être appliqué dès lors que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, vise notamment la délivrance de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux, que la notion de documents recouvre une partie substantielle des informations visées aux articles D.10 et suivants du Code de l'environnement et que les alinéas 4 et 5 de l'article 3, qui établissent le montant par page d'une copie et le coût horaire d'un employé administratif devant rechercher les informations et en faire une copie, ne sont pas articulés avec les sommes forfaitaires visées aux alinéas 1^{er} à 3 de ce même article, lesquelles concernent plus spécifiquement les requêtes formulées par les demandeurs de permis et les notaires.

IV.1.2. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse relève que la requête en annulation ne formule aucun moyen à l'encontre de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 par lequel est approuvé le règlement adopté par la ville de Stavelot le 16 janvier 2020 instaurant, pour les exercices 2020 à 2025, une redevance sur la délivrance ou l'instruction de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux.

Elle s'interroge également sur l'intérêt dont la partie requérante pourrait se prévaloir dès lors que l'annulation de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 n'entraînera aucune amélioration de sa situation de fait ou de droit. Elle expose que l'unique but poursuivi par la partie requérante est d'empêcher la ville de Stavelot de prélever les redevances sur la recherche, l'instruction et la délivrance des renseignements urbanistiques et environnementaux qu'elle serait amenée à lui fournir.

Elle fait valoir que dans l'hypothèse de l'annulation du règlement adopté par la ville de Stavelot le 16 janvier 2020, le maintien de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 ne peut avoir pour effet de restaurer cet acte. Elle ajoute que, dans cette hypothèse, un nouveau règlement devrait être adopté et soumis à une nouvelle approbation régionale. Elle en conclut que la partie requérante n'a pas intérêt à solliciter l'annulation de cet arrêté ministériel, parce que celui-ci ne lui fait pas grief.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

La partie requérante réplique qu'en approuvant le règlement adopté par la ville de Stavelot le 16 janvier 2020, l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 s'en est approprié les vices de sorte qu'il lui cause grief. Elle ajoute qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice de purger l'ordonnancement juridique de cet arrêté afin d'éviter toute ambiguïté.

Elle reproche à l'arrêté ministériel du 16 mars 2020 de s'être approprié les illégalités du premier acte attaqué et d'être le résultat de l'exercice incomplet du contrôle de légalité confié au Gouvernement wallon par les articles L3131-1, § 1^{er}, 3^o, et L3132-1, § 3, du CDLD. Elle souligne que ces articles instaurent une possibilité et non une obligation d'approbation.

Elle fait valoir qu'en l'absence de dossier administratif, il lui était difficile de développer, dans sa requête, un moyen à l'encontre de l'arrêté ministériel du 16 mars 2020. Elle considère qu'au vu de l'article L3132-1, § 4, alinéa 3, du CDLD, l'annulation de ce seul arrêté serait sans intérêt. Elle estime qu'en revanche, l'annulation du règlement adopté par la ville de Stavelot le 16 janvier 2020 doit entraîner, par voie de conséquence, l'annulation de l'arrêté l'approuvant. Elle expose que l'arrêté ministériel précité contient une erreur dans ses motifs de droit ou une motivation inadéquate contraire à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs en ce qu'il énonce que le règlement approuvé est conforme à la loi.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. À l'égard du premier acte attaqué

Les actes réglementaires sont, en principe, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation.

En l'espèce, l'article 2 du règlement adopté par la ville de Stavelot le 16 janvier 2020 instaurant, pour les exercices 2020 à 2025, une redevance sur la délivrance et/ou l'instruction de documents et de renseignements urbanistiques et environnementaux, premier acte attaqué, est rédigé comme suit :

« La redevance est due par la personne physique, morale ou de droit public qui demande à ce qu'un renseignement urbanistique ou qu'un document visé à l'article 3 lui soit traité ».

La partie requérante, qui est susceptible de solliciter auprès de la ville de Stavelot un « renseignement urbanistique » – notion dont il n'est donnée aucune définition – ou la copie d'un « document », tel que défini à l'article 1^{er}, alinéa 2, a un intérêt suffisant à poursuivre l'annulation du premier acte attaqué.

IV.2.2. À l'égard du second acte attaqué

En raison des liens juridiques étroits qui unissent une décision communale soumise à approbation et l'arrêté qui l'approuve, une même requête peut tendre à l'annulation de ces deux actes.

La partie requérante qui conteste à la fois la décision d'une autorité soumise à la tutelle et celle qui l'approuve n'a pas l'obligation d'articuler des

moyens spécifiques à l'encontre de cette dernière. En effet, l'illégalité de la décision approuvée rejaillit sur celle qui l'approuve, et l'annulation de la première entraîne celle de la seconde.

Les exceptions ne sont pas accueillies.

La requête est recevable.

V. Premier moyen

Le premier moyen, tel qu'énoncé dans la requête, se lit comme il suit :

- « Bien que la requérante ne soit pas à l'heure actuelle demanderesse de permis, elle pourrait le devenir, s'il s'agit par exemple de créer un sentier didactique ou une modification sensible du relief du sol voire un déboisement d'une plantation résineuse, nécessaires à la création d'une réserve naturelle, agréée ou non.

D'autre part, le fait de prévoir des redevances au contenu incertain en matière d'environnement et d'urbanisme peut amener certains demandeurs potentiels à éviter de courir le risque d'y être soumis et donc à éviter de demander des permis avec le contrôle administratif d'intérêt collectif qui s'y rattache. Un minimum de sécurité juridique en la matière peut avoir des conséquences favorables sur la protection de l'environnement au niveau du champ géographique d'action de la requérante. En établissant une redevance sur la délivrance et/ou l'instruction par la commune de documents sans préciser s'il s'agit d'une redevance due lors de la demande ou d'une redevance due lors de la délivrance, l'acte attaqué viole le principe général de droit de bonne administration et notamment celui de minutie. En établissant une redevance sur des documents non exhaustivement énumérés à l'article 1, alinéa 2 (terme "notamment" et termes "etc."), ce règlement porte atteinte au principe général de droit de sécurité juridique et au principe général de droit de bonne administration.

En visant notamment à l'article 1^{er}, alinéa 2, "les demandes de dérogation aux prescriptions urbanistiques d'un PCA ou d'un lotissement", alors que ces mentions ne sont pas reprises à l'article 3 de façon spécifique, le règlement viole le principe général de droit de sécurité juridique et de bonne administration en son volet prévoyant un devoir de minutie. D'autre part, les procédures de dérogation aux prescriptions urbanistiques d'un PCA et d'un lotissement ayant été supprimées à la date du 1^{er} juin 2017 par le CoDT, cette considération est illégale, la notion de PCA ayant elle-même été supprimée par le CoDT. Il y a donc violation de l'article D.II.66, § 1 et de l'article D.IV.5 du CoDT ».

La partie requérante s'en désiste dans son dernier mémoire.

Il n'y a donc pas lieu de l'examiner.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête

Le second moyen est pris de la violation de l'article D.13, alinéa 3, du code de l'Environnement.

Il comporte deux branches.

Dans une première branche, la partie requérante soutient que le coût salarial des employés administratifs ne peut être mis à la charge du demandeur d'accès à l'information environnementale. Elle soutient par ailleurs que la méthode de calcul du coût horaire « à la minute » d'un employé administratif n'est pas claire et est en contradiction avec les motifs. Elle fait valoir que le cinquième alinéa de l'article 3 de l'acte attaqué s'applique à toutes les redevances prévues par les quatre alinéas précédents et s'ajoute donc aussi au coût des copies prévu à l'alinéa 4 de l'article 3 qui lui cause grief.

Dans une seconde branche, elle affirme que la redevance par page copiée visée à l'alinéa 4 de l'article 3 du règlement attaqué excède le coût du support de l'information et de sa communication. Elle soutient que la ville de Stavelot n'établit pas comment cette redevance a été calculée. Elle relève que d'autres communes ayant adopté un règlement similaire prévoient un coût par copie largement inférieur à celui prévu au terme du règlement attaqué.

Elle souligne que l'alinéa 4 de l'article 3 s'articule de manière incertaine avec le reste du règlement attaqué du fait de sa formulation particulière. Elle redoute ainsi qu'il soit appliqué en dehors de la préparation d'actes notariés ou de projets immobiliers précis.

VI.1.2. Le mémoire ampliatif

À propos de la seconde branche, la partie requérante se fonde sur le montant fixé pour une copie noir et blanc recto d'une feuille A4 par la commune de Theux dans son règlement du 18 février 2020 pour établir le caractère excessif du montant de la redevance adoptée par la ville de Stavelot pour une même copie.

Elle relève qu'un montant de 0,10 euro par copie est repris dans un certain nombre de règlements communaux dont celui de la commune de Braine-le-Château du 25 septembre 2019.

Elle observe toutefois que d'autres règlements communaux prévoient des montants identiques à ceux fixés par le règlement attaqué.

Elle compare ensuite le premier acte attaqué avec les règlements d'autres communes, qui ne mélangent pas la redevance due pour la délivrance de permis et la redevance due pour la communication de copies. Elle en déduit que la formulation du règlement attaqué est confuse et regrette son approbation sans réserve par la seconde partie adverse.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À propos de la première branche, la partie requérante se désiste du grief relatif au calcul à la minute des frais de recherche et de duplication des frais exposés par le personnel communal.

Pour le surplus, à titre principal, elle fait valoir que l'article D.13, alinéa 3, du code de l'Environnement n'a pas pu voir son contenu modifié du fait de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Elle expose que ni 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 (ci-après : « la directive 2003/4/CE ») ni 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 n'obligent les autorités à facturer l'information fournie sur demande. Elle rappelle les termes de l'article D.13, alinéa 3, du code de l'Environnement. Elle en déduit que ce Code ne viole pas les textes communautaires et internationaux, en prévoyant que l'éventuelle redevance ne peut dépasser le coût du support et de sa communication.

Elle se réfère ensuite à de nombreuses décisions rendues par la CRAIE entre 1996 et 2015, dont elle retient que le coût réel d'une photocopie comprend le coût du papier, l'amortissement de la machine, les entretiens de celle-ci et, le cas échéant, les frais d'envoi, mais ne s'étend pas aux frais de recherches des documents, de main d'œuvre ou de personnel et, de manière générale, aux frais de fonctionnement du Service public.

Elle vise ensuite la décision n° 802 du 9 novembre 2016, dans laquelle la CRAIE estime qu'il appartient à une commune de déterminer le montant raisonnable qui sera dû pour couvrir la production du matériel sollicité et attire l'attention sur l'arrêt du 6 octobre 2015 de la Cour de justice de l'Union européenne (affaire C-71/14), dont les points 40 et 41 indiquent que le temps presté peut être inclus dans le calcul de la redevance. Elle fait valoir que le droit de l'Union européenne donne la

faculté aux États membres et à leurs démembrements d'aller jusqu'à dispenser la transmission de l'information de tout coût et que l'article D.13 du Code de l'environnement wallon ne se limite pas à exiger un coût réel ou un montant raisonnable mais précise de façon limitative que la redevance ne peut inclure que le coût du support et de la communication.

Elle mentionne encore la décision n° 810 du 2 février 2017 qui a appliqué l'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE qui dispose que « les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable ». À son estime, le droit européen « n'empêche pas de fixer des règles plus généreuses en faveur des demandeurs d'accès à l'information » et l'article D.13 du Code de l'environnement était interprété comme excluant que ce prix dépasse le coût du support de l'information et les frais de communication.

Elle critique enfin deux décisions rendues en 2021 par la CRAIE, en ce qu'elles jugent des taux horaires de frais de recherche et de personnel seulement disproportionnés et non illégaux dans leur principe. Selon elle, « la CRAIE [...] a perdu le fil de son raisonnement ». Elle admet que le motif selon lequel le travail d'information relève des frais généraux normaux du fonctionnement de l'Administration « a été battu en brèche par la Cour de justice dans son arrêt du 6 octobre 2015 », mais elle maintient que le motif selon lequel le texte de l'article D.13, alinéa 3, exclut les frais de recherche de l'information et le temps passé à réaliser les copies reste valable.

Si cette lecture de cet article D.13., alinéa 3, du Code de l'environnement n'est pas suivie par le Conseil d'État, elle demande que soit posée à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle sur la conformité d'une lecture extensive de cet article avec l'article 23 de la Constitution, dans les termes suivants :

« L'article D.13, alinéa 3, du Titre premier du Code de l'environnement est-il conforme à l'article 23 de la Constitution consacrant le droit à la protection d'un environnement sain, ce qui présuppose un large accès à l'information environnementale à un coût non dissuasif, en ce qu'il serait lu comme incluant à due proportion dans les termes "support de l'information et de sa communication" le salaire des employés de l'autorité publique sollicitée ? ».

À titre subsidiaire, elle s'interroge sur le montant de 45 euros de l'heure au regard de la jurisprudence selon laquelle la redevance pour la prestation de l'administration ne peut être dissuasive. Elle observe que d'autres communes proposent un tarif de 25 ou de 26 euros de l'heure. Elle estime que « si on ajoute cette redevance horaire au prix des photocopies, on en arrive vite à des sommes très

importantes pour les citoyens demandeurs d'accès à l'information et pour des associations » dont elle fait partie.

Elle insiste sur le point 42 de l'arrêt du 6 octobre 2015, précité, selon lequel le montant global de la redevance doit rester raisonnable, c'est-à-dire non dissuasif. Elle souligne que, dans de nombreuses décisions, la CRAIE a demandé à l'autorité de justifier tant la redevance pour le prix horaire que la redevance pour le prix des copies. Elle relève que la première partie adverse n'a apporté aucun élément concret permettant de justifier le caractère raisonnable de sa redevance et n'a pas déposé de dossier administratif. Elle invoque dès lors l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Elle cite un commentaire doctrinal de l'arrêt n° 112.495 du 12 novembre 2002, qui retient que « le Conseil d'État a fait droit au recours en annulation d'une délibération du conseil communal de Grez-Doiceau après avoir constaté que, si le règlement-redevance attaqué fixait la rétribution à 20 francs par copie, il ne ressortait cependant pas du dossier administratif que ce montant aurait été fixé sur base d'un calcul effectué par le conseil communal, ni à tout le moins que ce montant correspondrait au prix coûtant d'une photocopie ».

Elle se réfère ensuite aux « Conclusions de l'Avocat général Sharpston du 16 avril 2015 dans la fameuse affaire *East Sussex County Council* qui, en son point 86, troisième tiret, subordonne le caractère raisonnable d'une redevance au fait qu'elle soit définie sur base de facteurs objectifs susceptibles d'être contrôlés par un tiers ».

À propos de la seconde branche, elle relève que la CRAIE estime généralement que le prix des copies prévu par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 'fixant les modèles de documents à utiliser et le montant de la rétribution à réclamer en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration' est une référence admissible. Elle conteste toutefois que les redevances prévues par cet arrêté soient légales. Elle affirme qu'il « n'a jamais été démontré qu'elles n'étaient pas supérieures – et de loin ! – au prix coûtant » et qu'« aucun calcul transparent ne les fonde ». Elle souligne que ces tarifs deviennent prohibitifs dans des dossiers plus lourds et fait valoir que « personne n'a jamais su expliquer de façon convaincante le grand écart entre le prix des photocopies délivrées par les *copy services* qui sont parfois dix fois moins chers et le prix des copies réalisées par une Administration, alors que ces entrepreneurs privés sont taxés et doivent, à l'inverse des pouvoirs publics, dégager un bénéfice net ».

Elle répète qu'il appartenait à la première partie adverse d'établir, dans le dossier administratif, en fonction de ses factures d'encre et de papier et du

matériel et des contrats d'entretien dont elle dispose, quel est le coût réel du support des copies. Elle indique que l'acte attaqué ne dit rien à ce sujet et rappelle que le dossier administratif n'a pas été déposé. Elle considère que « les prix moins élevés pratiqués par d'autres communes sont des indices suffisants pour que la requérante puisse bénéficier de la présomption de l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées ».

VI.2. Appréciation

Tel qu'il est formulé dans la requête, le moyen invoque uniquement la violation de l'article D.13, alinéa 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, inséré par le décret du 16 mars 2006 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement'. Cette disposition se lit comme suit : « Le prix éventuellement réclamé pour la délivrance de l'information ne peut dépasser le coût du support de l'information et de sa communication et doit être communiqué au demandeur au moment de sa demande ».

L'exposé des motifs du projet de décret modifiant le livre I^{er} du Code de l'environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement, devenu le décret du 16 mars 2006, indique que ce projet a pour objectif de transposer la directive 2003/4/CE qui, elle-même, s'inscrit « dans le cadre tracé par la [Convention d'Aarhus] ».

L'article 4, § 8, de la Convention d'Aarhus précitée énonce ce qui suit :

« Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable ».

L'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE dispose comme suit :

« Les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable ».

En l'espèce, l'acte attaqué prévoit, outre le prix à la page d'une copie, que « le coût horaire d'un employé administratif, qui devra chercher les informations et les mettre dans le format demandé, est de 45 € » et précise que « ce coût sera ajouté aux autres frais mentionnés ci-dessus et sera calculé à la minute ».

Les éléments constitutifs du « coût du support de l'information », visé à l'article D.1.3, alinéa 3, précité, ne sont pas précisés dans le Code wallon de l'environnement. Cette terminologie n'exclut pas en soi la prise en compte du coût de la main d'œuvre des employés administratifs chargés de rechercher les informations demandées et de les produire dans le format requis.

L'exposé des motifs du projet de décret devenu le décret du 16 mars 2006 tend à conforter cette interprétation, puisqu'il indique que « la délivrance de copies se verra éventuellement appliquer, par l'autorité publique, un prix qui ne pourra dépasser le coût réel de production du matériel en question » (Doc. Parl. wallon, 2005-2006, n° 309/1, p. 8).

La directive 2003/4/CE, que le décret du 16 mars 2006 a pour vocation de transposer en droit wallon, ne s'oppose pas à une telle interprétation. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que « les coûts relatifs à la “mise à disposition” d'informations environnementales, qui sont exigibles sur le fondement de l'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE, englobent non seulement les frais postaux et de photocopie, mais également les coûts imputables au temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée pour répondre à une demande d'informations individuelle, ce qui comprend, notamment, le temps pour chercher les informations en question et pour les mettre dans le format demandé » (CJUE, arrêt *East Sussex County Council c. Information Commissioner*, 6 octobre 2015, C-71/14, point 39).

La circonstance que la jurisprudence de la CRAIE ait été fixée en sens contraire, dans un premier temps, avant d'intégrer les enseignements de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, n'est pas davantage relevante.

La question préjudicielle suggérée par la partie requérante est tardive et donc irrecevable. Soulevée dans le dernier mémoire, elle consiste en un moyen nouveau puisque la violation de l'article 23 de la Constitution n'est pas invoquée en termes de requête. En outre, il ressort des écrits de la partie requérante que l'interprétation critiquée de l'article D.1.3. est consacrée dans la jurisprudence de la CRAIE depuis 2016, si bien qu'il ne s'agit pas d'un élément nouveau dont elle n'aurait pu tenir compte au moment d'introduire sa requête.

La critique subsidiaire relative au caractère déraisonnable du taux horaire de 45 euros, soulevée pour la première fois dans le dernier mémoire, est également tardive.

La première branche du moyen n'est pas fondée.

Sur la seconde branche, le préambule du règlement attaqué vise notamment la circulaire du 17 mai 2019 relative à l'élaboration des budgets des communes ou des CPAS de la Région wallonne, à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone, pour l'année 2020, qui se réfère elle-même aux montants de la rétribution qui peuvent être réclamés en vertu de l'article 3, 1° à 5°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998, précité.

Les tarifs fixés par le règlement attaqué correspondent exactement à ceux que prévoit cet article. Or, les montants prévus par ce dernier ne peuvent être supérieurs au prix coûtant, en vertu de l'article 4, § 2, du décret du 30 mars 1995 précité. Il en résulte que les montants prévus par l'acte attaqué ne peuvent être considérés comme déraisonnables.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante met en doute la légalité de l'arrêté du 9 juillet 1998, précité, sans toutefois démontrer que les montants qu'il prévoit sont supérieurs au prix coûtant.

Si certains règlements communaux produits par la partie requérante établissent une redevance inférieure à 0,15 euro par page pour la copie d'un document en noir et blanc au format A4, d'autres règlements produits par elle établissent une redevance pour la copie d'un document en noir et blanc au format A4 égale à celle fixée par le règlement attaqué. Cette seule comparaison ne suffit dès lors pas à fonder le moyen.

L'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose que « lorsque la partie adverse ne transmet pas le dossier administratif dans le délai fixé, les faits cités par la partie requérante sont réputés prouvés, à moins que ces faits soient manifestement inexacts ». En l'espèce, la seconde partie adverse a déposé un dossier administratif. À supposer qu'il soit incomplet, les faits réputés prouvés sont ceux avancés par la partie requérante, à savoir l'existence d'autres règlements communaux prévoyant des montants plus faibles. Ces faits ne suffisent pas à établir la violation de la disposition visée au moyen.

La seconde branche n'est pas fondée.

Le second moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

Dans son mémoire en réponse et dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 140 euros, à la charge de la partie requérante, en exposant qu'elle n'a pas dû instruire ce dossier, compte tenu de l'absence de tout argument développé à l'encontre de l'acte qu'elle a adopté.

Il y a lieu de faire droit à sa demande et de lui accorder une indemnité de procédure réduite à son montant minimal.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 140 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 26 janvier 2024, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly