

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.943/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 1^{er} août 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 septembre 2005, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif au 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", a donné le 5 septembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

L'avant-projet de décret contient des dispositions tendant à régler les conditions financières dans lesquelles peut s'exercer le droit d'accès à l'information dont il fait bénéficier le public.

Étant de nature à influencer les recettes de la Région wallonne ou à entraîner des dépenses nouvelles pour celle-ci, ces dispositions doivent, conformément aux articles 5, alinéa 1^{er}, 2°, et 14, 1°, b), de l'arrêté du gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumises à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget.

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, ces formalités n'ont, en l'espèce, pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

Examen de l'avant-projet

I. Observation préalable sur les dispositions de droit international et européen à prendre en considération

Comme le fait apparaître l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret a tout particulièrement été conçu et rédigé en vue d'assurer la transposition en droit régional wallon 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.

Il importe de ne pas perdre de vue que la Région wallonne est également tenue par d'autres dispositions de droit international relatives à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, en particulier celles qui figurent dans 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.

L'exposé des motifs fait mention de cette convention. Il précise toutefois que les références à y faire le sont "aux fins d'interpréter plus précisément certaines dispositions de la directive 2003/4/CE". À ce sujet, il convient d'observer que, si la directive 2003/4/CE a été adoptée dans la foulée de la Convention d'Aarhus, la portée juridique de celle-ci ne se limite pas, en ce qui concerne l'accès du public à l'information en matière d'environnement, à permettre "d'interpréter plus précisément certaines dispositions" de ladite directive : la Convention d'Aarhus s'impose en effet 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.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que la Convention d'Aarhus impose à la Région wallonne, en ce qui concerne l'accès du public à l'information en matière d'environnement, des obligations qui, sur certains points, sont plus précises ou plus strictes que celles que prévoit la directive 2003/4/CE, ou n'ont pas de pendant dans celle-ci. Plusieurs observations seront faites à ce sujet dans la suite du présent rapport.

II. L'étendue de la compétence de la Région wallonne pour régler l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Lorsqu'il aborde l'examen des contours de la compétence de la Région wallonne en vue de régler l'accès du public à l'information en matière d'environnement, l'exposé des motifs se réfère tout particulièrement à l'avis de la section de législation du Conseil d'État 19.969/9, donné le 10 décembre 1990, sur la proposition devenue le décret de la Région wallonne du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement ⁽¹⁾.

Depuis que cet avis a été donné, il convient de tenir compte de développements nouveaux intervenus en la matière, spécialement le régime particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions résultant de l'article 32 de la Constitution dans le domaine de l'accès aux documents administratifs ⁽²⁾, ainsi que de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et de divers avis de la section de législation du Conseil d'État postérieurs à l'adoption de la disposition constitutionnelle précitée.

⁽¹⁾ Doc. C.R.W., session 1989-1990, n° 154/4.

⁽²⁾ Cet article, selon lequel "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", est issu d'une disposition qui a été insérée dans la Constitution - à l'origine sous la forme d'un article 24^{ter} - le 18 juin 1993.

De ces développements, il peut être déduit que chaque niveau de pouvoir est compétent pour établir une réglementation générale relative à la publicité de l'administration - réglementation tendant tout particulièrement à déterminer les modalités concrètes d'exercice du droit d'accès aux documents administratifs consacré par l'article 32 de la Constitution -, en ce qui concerne ses propres institutions et celles dont il lui appartient de régler l'organisation ⁽³⁾. Il y a lieu de préciser que la compétence que détient ainsi un niveau de pouvoir de régler de manière générale la publicité de l'administration dans ses propres institutions et dans celles dont il lui appartient de régler l'organisation, s'étend normalement à tous les actes ou domaines d'activités desdites institutions, quels qu'ils soient et à quelque matière qu'ils se rapportent ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Voir sur ce point les travaux préparatoires de la disposition qui, aujourd'hui, forme l'article 32 de la Constitution (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n^{os} 839/1 et 839/4; Doc. parl., Sénat, session 1992-1993, n^o 100-49/2), ainsi que la note explicative sur la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et Communautés, qui a été communiquée par le Ministre de l'Intérieur lors des travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (Doc. parl., Chambre, session 1993-1994, n^o 1112/13, pp. 23 à 26).

En ce qui concerne, plus particulièrement, la réglementation de la publicité de l'administration dans les institutions locales, elle est de la compétence du niveau de pouvoir auquel il incombe d'adopter les règles organiques des institutions locales en question (voir en ce sens la note explicative précitée sur la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et Communautés, qui se fonde à cet égard sur plusieurs avis antérieurs de la section de législation du Conseil d'État, ainsi que, ultérieurement, l'avis de la section de législation 25.799/1, donné le 2 décembre 1996, sur l'avant-projet devenu la loi du 25 juin 1997 modifiant la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social (Doc. parl., Chambre, session 1996-1997, n^o 907/1, pp. 29 à 31) et l'arrêt de la Cour d'arbitrage n^o 43/2002 du 20 février 2002). Ainsi notamment, à ce titre :

- depuis que la loi spéciale du 13 juillet 2001 a inséré, à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une disposition attribuant aux Régions la compétence de fixer les règles organiques des institutions provinciales et communales, c'est à la Région wallonne qu'il appartient de régler la publicité de l'administration dans ces institutions;
- eu égard à la compétence qu'elle tient de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de régler les associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, la Région wallonne est compétente pour régler la publicité de l'administration dans ces associations (ceci sous réserve de l'article 92bis, § 2, d), de la même loi, qui impose la conclusion d'un accord de coopération pour le règlement des questions relatives aux associations de communes et de provinces dans un but d'utilité publique dont le ressort dépasse les limites d'une Région);
- dès lors que, conformément à l'article 3, 7^o, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, elle exerce, dans la région de langue française, la compétence que l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne à la Communauté française de fixer les règles organiques des centres publics d'action sociale, la Région wallonne est le niveau de pouvoir compétent, dans cette région, pour régler la publicité de l'administration dans lesdits centres.

⁽⁴⁾ Voir ainsi par exemple, en ce qui concerne la publicité de l'administration dans les centres publics d'action sociale, l'avis précité de la section de législation du Conseil d'État 25.799/1. Il en va toutefois autrement si est en cause la compétence d'une autre autorité de régler une matière autre que la publicité de l'administration (voir ainsi, sur le rapport entre la compétence de régler la

En réglant l'accès aux documents administratifs dans la sphère de compétence qui est la sienne, une autorité a notamment le pouvoir de déterminer les exceptions dont elle estime devoir assortir le droit d'accès à ces documents. Cependant, un régime particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions résulte de l'article 32 de la Constitution, en ce qui concerne les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts déterminés : selon ce régime, chaque niveau de pouvoir est compétent - et seul compétent - pour fixer les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les institutions qui détiennent de tels documents, quel que soit le niveau de pouvoir duquel elles relèvent ⁽⁵⁾.

En ayant égard à ce qui vient d'être dit, l'avant-projet de décret appelle, en ce qui concerne l'étendue de la compétence de la Région wallonne pour régler l'accès du public à l'information en matière d'environnement, les observations suivantes :

1. Dans la définition qu'il donne de la notion d'"information environnementale", le texte appelé à former l'article D.11, 5°, du livre I^{er} du Code de l'environnement précise que sont visées des informations "(relatives) à un des domaines visés à l'article 6, § 1^{er}, I, II, III, IV et V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles". Comme le confirme la phrase incidente insérée dans la définition de l'expression "information détenue pour le compte d'une autorité publique", que donne le 4° du même article en projet, les auteurs du texte entendent ainsi limiter le champ d'application de

publicité de l'administration et celle d'organiser la tutelle administrative, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 43/2002 du 20 février 2002).

⁽⁵⁾ Voir sur ce point les travaux préparatoires de la disposition qui, aujourd'hui, forme l'article 32 de la Constitution, ainsi que la note explicative sur la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les Régions et Communautés, qui a été communiquée par le Ministre de l'Intérieur lors des travaux préparatoires de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, cités dans la note de bas de page n° 3, ainsi que divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 22.021/1, donné le 18 février 1993, sur l'avant-projet devenu la loi précitée du 11 avril 1994 (Doc. parl., Chambre, session 1992-1993, n° 1112/1, pp. 29 à 31), l'avis 23.853/1, donné le 24 novembre 1994, sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration (Doc. C.R.B., session 1994-1995, A-353/1, pp. 18 et 19) et l'avis 24.845/2/V, donné le 28 août 1996, sur l'avant-projet devenu la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes (Doc. parl., Chambre, session 1996-1997, n° 871/1, pp. 18 et 19).

celui-ci à des informations dont le contenu correspond à l'un des domaines de compétences de la Région wallonne qui sont cités. On observe aussi, dans le même sens, que, dans l'énumération qu'il donne des éléments à prendre en compte pour qu'une information puisse être considérée comme "environnementale", l'article D.11, 5°, en projet, s'abstient de mentionner certains des éléments dont font état la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE pour définir le contenu concret de l'expression "information(s) sur l'environnement" ou "information environnementale", et ce, selon les explications de la déléguée du ministre, en raison du fait que ces éléments correspondent à des matières dont la réglementation n'entre pas dans les compétences régionales ⁽⁶⁾.

Ce faisant, les auteurs de l'avant-projet de décret se méprennent sur l'étendue de la compétence de la Région wallonne pour régler l'accès du public à l'information. En effet, comme indiqué plus haut, la compétence que détient la Région wallonne de régler de manière générale la publicité de l'administration dans ses propres institutions et dans celles dont il lui appartient de régler l'organisation, s'étend normalement à tous les actes ou domaines d'activités desdites institutions, quels qu'ils soient et à quelque matière qu'ils se rapportent. La compétence de la Région wallonne sur ce point ne se limite donc pas à des informations dont le contenu correspond à l'un de ses domaines de compétences. Ceci vaut y compris lorsque, comme en l'espèce, il s'agit de régler de manière générale l'accès à l'information en matière d'environnement.

Et il importe, à cet égard, d'observer qu'en reposant sur cette méprise au sujet de l'étendue exacte de la compétence de la Région wallonne, l'avant-projet de décret s'expose à critique au regard de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE. En effet, en limitant son champ d'application à des informations dont le contenu correspond à des matières régionales visées à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sans que cette limitation ne puisse être tenue pour justifiée par des considérations tenant au système de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions, il méconnaît la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE, en ce qu'il apporte aux notions d'"information(s) sur l'environnement" et d'"information environnementale" qu'utilisent ces textes des restrictions que ceux-ci ne prévoient pas.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

⁽⁶⁾ Ainsi par exemple, le texte à l'examen ne reprend pas la précision, que donne l'article 2, 1), b), de la directive 2003/4/CE, selon laquelle une information concernant des déchets radioactifs est une information environnementale.

Il y a lieu, à ce propos, de noter que, pour assurer pleinement, dans sa sphère de compétences, l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement et la transposition de la directive 2003/4/CE, la Région wallonne est tenue de le faire, non seulement dans le domaine des matières régionales sensu stricto, mais aussi dans celui des matières pour lesquelles elle exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française ⁽⁷⁾. Ceci implique l'adoption de deux décrets distincts, l'un au titre des compétences de la Région wallonne dans les matières régionales, et l'autre au titre de ses compétences dans les matières communautaires.

2. Les dispositions de l'avant-projet de décret relatives aux exceptions au droit d'accès à l'information ne tiennent pas compte, ou pas suffisamment, du régime

⁽⁷⁾ Même si les hypothèses en sont sans doute peu fréquentes, on ne peut exclure qu'une autorité publique relevant de la Région wallonne au titre des compétences de celles-ci dans les matières communautaires soit saisie d'une demande d'accès à une information environnementale.

particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions, qui résulte, en la matière, de l'article 32 de la Constitution :

a) Plusieurs des exceptions au droit d'accès à l'information que prévoit l'avant-projet portent sur des motifs qui relèvent des compétences de l'autorité fédérale. Ainsi en va-t-il des exceptions qu'envisagent les dispositions suivantes en projet : l'article D.18, § 1^{er}, f) ⁽⁸⁾; l'article D.19, § 1^{er}, b), en tant qu'il fait état de la sécurité publique et de la défense nationale; l'article D.19, § 1^{er}, c), en tant qu'il fait état de la bonne marche de la justice, de la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement, et de la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal; l'article D.19, § 1^{er}, d), e) et f); l'article D.20, § 2. Ces dispositions empiètent sur les compétences de l'autorité fédérale.

D'autres exceptions prévues par l'avant-projet ont trait à des motifs pour lesquels il existe, selon les cas ou les matières, une compétence partagée de l'État, des Communautés ou des Régions. Ainsi en va-t-il des exceptions qu'envisagent les dispositions suivantes en projet : l'article D.19, § 1^{er}, a); l'article D.19, § 1^{er}, b), en tant qu'il fait état des relations internationales; l'article D.19, § 1^{er}, c), en tant qu'il fait état de la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère disciplinaire; l'article D.19, § 1^{er}, h) ⁽⁹⁾. Le texte devrait être revu pour se limiter, dans les matières considérées, à la sphère des compétences de la Région wallonne.

Les dispositions du texte en projet qui sont relatives aux exceptions au droit d'accès à l'information doivent donc être sensiblement revues pour éviter de porter atteinte aux compétences que détiennent les autres niveaux de pouvoir en la matière ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ En outre, cette disposition est contraire à la Convention d'Aarhus et à la directive 2003/4/CE, puisque l'exception qu'elle prévoit n'est pas de celles qu'envisagent celles-ci.

⁽⁹⁾ Si la protection de l'environnement est très largement de compétence régionale, on ne peut perdre de vue qu'elle est, sur certains points, de compétence fédérale (voir notamment l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980).

⁽¹⁰⁾ À cet égard, il ne suffit évidemment pas de rédiger le texte en ce sens qu'il s'applique sans préjudice des motifs d'exception prévus par des dispositions prises par d'autres niveaux de pouvoirs (comme le fait pour partie la phrase introductive de l'article D.19, § 1^{er}, qui précise que cette disposition s'applique "sans préjudice des dispositions nationales applicables en Région wallonne"), s'il n'est pas également modifié pour omettre la mention, par le décret lui-même, des motifs d'exception relevant des compétences de ces autres niveaux de pouvoirs.

b) Par ailleurs, le texte en projet ne prévoit pas expressément que les exceptions qu'il envisage au droit d'accès aux documents administratifs et qui sont justifiées par des motifs ressortissant aux compétences de la Région wallonne, s'appliquent en cas de demande d'accès à des documents détenus par des institutions relevant d'autres niveaux de pouvoir.

De ce silence du législateur régional, il devrait être déduit que les exceptions en question ne peuvent être invoquées dans cette hypothèse.

Il est douteux que ceci corresponde aux intentions des auteurs du texte. Ainsi par exemple, on conçoit difficilement que l'exception déduite du risque d'atteinte à la confidentialité des délibérations du Gouvernement wallon ne puisse être invoquée en cas de demande d'accès à un document détenu par une institution relevant d'un autre niveau de pouvoir que la Région wallonne, alors qu'elle peut l'être dans l'hypothèse d'une demande d'accès à un document détenu par une institution relevant de la Région wallonne ⁽¹¹⁾.

Le texte en projet devrait être revu sur ce point.

III. L'insertion des dispositions en projet dans l'ordonnancement juridique et les rapports entre ces dispositions et d'autres corps de règles

A. L'insertion des dispositions en projet dans le livre I^{er} du Code de l'environnement

1. L'avant-projet de décret se présente sous la forme d'un texte modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement.

Or, depuis la coordination des dispositions décrétales contenues dans l'article 1^{er} du décret du 27 mai 2004, précité, avec les dispositions réglementaires qui en sont l'exécution, coordination opérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement, les modifications qui sont apportées aux dispositions insérées dans le livre I^{er} de ce code doivent l'être directement à celui-ci, et non pas aux dispositions originelles qui ont fait l'objet de la coordination.

⁽¹¹⁾ Voir l'article D.19, § 1^{er}, a), en projet.

L'avant-projet de décret sera donc revu en ce sens qu'il modifie le livre I^{er} du Code de l'environnement, et non pas le décret du 27 mai 2004 relatif à ce livre.

2. L'article D.4 du livre I^{er} du Code de l'environnement énonce les règles de base en matière d'accès à l'information relative à l'environnement. Son alinéa 1^{er} contribue à assurer l'application de la Convention d'Aarhus et la transposition de la directive 2003/4/CE, en ce qu'il consacre le droit d'accès à l'information relative à l'environnement que ces textes reconnaissent à chacun, sans être tenu de faire valoir, à cette fin, un intérêt particulier ⁽¹²⁾.

Il conviendrait que les dispositions contenues à l'article D.4 soient insérées dans le titre I^{er} de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Ceci permettrait d'assurer le regroupement de l'ensemble des dispositions de nature législative prises par la Région wallonne en matière d'accès à l'information relative à l'environnement, dans une seule et même division du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Un tel regroupement s'impose, en tout état de cause, pour garantir que les définitions que comprend la disposition appelée à former l'article D.11 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui correspondent à des définitions prévues par la Convention d'Aarhus et par la directive 2003/4/CE ⁽¹³⁾, valent également pour l'application des règles que formule l'article D.4.

⁽¹²⁾ Article 4, paragraphe 1^{er}, de la Convention d'Aarhus, et article 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2003/4/CE.

On observe toutefois que l'article D.4, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement n'assure pas pleinement l'application de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la Convention d'Aarhus et doit donc être revu en conséquence : en effet, il réserve le droit d'accès à l'information aux personnes physiques et morales, alors que la disposition précitée de la Convention d'Aarhus ouvre aussi ce droit aux groupements de fait; voir à ce sujet infra, l'observation IV, 2.

⁽¹³⁾ Article 2, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus, et article 2 de la directive 2003/4/CE.

B. Les rapports entre les dispositions en projet et d'autres dispositions de la Région wallonne régissant la publicité de l'administration

D'autres dispositions législatives que celles prévues par l'avant-projet de décret tendent à régler la publicité de l'administration de manière générale, dans l'ordre juridique de la Région wallonne.

Il en va ainsi, tout particulièrement, du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, des articles L1561-1 à L1561-13 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, qui sont relatifs à la publicité de l'administration dans les intercommunales, et des articles L3211-1 à L3231-9 du même code, qui tendent à régler la publicité de l'administration dans les provinces et les communes.

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, l'intention des auteurs de l'avant-projet de décret est en ce sens que ces divers textes ne s'appliquent pas aux matières couvertes par celui-ci.

Cette intention est expressément reflétée dans le décret du 30 mars 1995, précité, qui contient une disposition en ce sens, l'article 2, que l'article 4 de l'avant-projet de décret adapte, du reste à bon escient, pour tenir compte des nouvelles dispositions envisagées en matière d'accès à l'information relative à l'environnement.

Par contre, il n'existe pas de disposition tendant à régler expressément de manière analogue les rapports entre le décret en projet et les règles relatives à la publicité de l'administration dans les intercommunales, les provinces et les communes. Afin d'éviter toute ambiguïté, il s'indiquerait d'insérer aussi une telle disposition parmi ces règles.

C. Les rapports entre les dispositions en projet et les dispositions relatives aux procédures d'enquête publique

L'une des occasions lors desquelles le droit d'accès à l'information a particulièrement vocation à être exercé en matière d'environnement est celle où a lieu une procédure d'enquête publique.

La question se pose à cet égard de savoir comment il y a lieu de combiner les dispositions en projet et celles qui organisent les procédures d'enquête publique.

À ce sujet, la disposition qui est appelée à former la phrase introductive de l'article D.10 du livre I^{er} du Code de l'environnement précise que les dispositions réglant de manière générale l'accès du public à l'information en matière d'environnement s'appliquent "sans préjudice de l'application des dispositions relatives aux procédures d'information, de consultation et de participation de la population et du voisinage".

Il en résulte que le corps de règles en projet et les dispositions qui organisent les procédures d'enquête publique sont appelés à s'appliquer cumulativement.

Ainsi notamment, une personne qui souhaite obtenir des informations en rapport avec un projet qui fait l'objet d'une enquête publique pourra, lors de celle-ci, introduire une demande d'accès à l'information en application du texte en projet. L'article 6, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus impose, du reste, à la Région wallonne l'obligation de consacrer cette solution, en ce qui concerne les enquêtes publiques précédant la délivrance d'autorisations pour des activités particulières ⁽¹⁴⁾.

Pour qu'une telle règle ait un effet utile, il importe que celui qui, dans ces circonstances, introduit une demande d'accès à l'information en application des règles générales en la matière puisse, non seulement, introduire cette demande, mais aussi recevoir la réponse qu'elle appelle et examiner les informations éventuellement reçues, avant l'expiration du délai dans lequel il a la faculté de formuler ses observations

⁽¹⁴⁾ Cette disposition de la convention, qui est relative à l'information du public lors des procédures de participation à organiser avant la délivrance d'autorisations pour des activités particulières, indique expressément qu'elle s'applique "sans préjudice des dispositions de l'article 4", lequel comporte des règles régissant de manière générale l'accès à l'information en matière d'environnement. Le guide d'application de la convention confirme ladite solution (Commission économique pour l'Europe, "Convention d'Aarhus : guide d'application", Nations Unies, New York et Genève, 2000, p. 130).

relatives au projet soumis à enquête publique. C'est, au demeurant, ici aussi, une solution qui découle de la Convention d'Aarhus, en l'espèce en son article 6, paragraphe 3 ⁽¹⁵⁾.

Or, force est de constater que les textes qui, en droit régional wallon, règlent les procédures d'enquête publique n'ont généralement pas été conçus de manière à inclure dans la durée de l'enquête le délai imparti à l'autorité pour répondre à une demande d'accès à l'information introduite en vertu de la législation en la matière et le temps raisonnablement requis pour examiner les informations reçues, en vue de participer à l'enquête en connaissance de cause. Il suffit ainsi de comparer, par exemple, d'une part, le délai d'enquête de quinze jours normalement prévu par l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en cas d'enquête portant sur une demande de permis d'urbanisme, et, d'autre part, le délai d'un mois, voire de deux mois, que prévoit la disposition appelée à former l'article D.15, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, pour répondre à une demande d'accès à l'information.

Il appartiendra au législateur de prendre les dispositions requises pour remédier à cette difficulté. À cet égard, sous réserve d'autres modifications qui seraient apportées aux dispositions régissant les procédures d'enquête publique, il pourrait, par exemple, être envisagé de prévoir une réduction du délai de réponse à une demande d'accès à l'information introduite sur la base du décret en projet lorsque le demandeur fait état de ce que les informations sollicitées sont réclamées en vue de participer à une enquête déterminée, et ce, bien entendu, dans une mesure permettant d'assurer la compatibilité de ce délai avec le délai d'enquête.

IV. La définition des notions d'"autorité publique" et de "demandeur"

⁽¹⁵⁾ Selon cette disposition, "pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 (...) et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement". Dans le commentaire qu'il donne de l'expression "délais raisonnables", le guide d'application de la convention indique notamment ceci : "Enfin, il faut également tenir compte, dans l'établissement des délais raisonnables, de l'interaction entre l'article 6 et d'autres parties de la Convention. Par exemple, un membre du public peut avoir à demander des informations au titre de l'article 4 après avoir pris connaissance de la notification et afin de se préparer à tirer parti d'une possibilité de participer à une audition ou de soumettre des observations. Les Parties devraient veiller à ce que le système soit suffisamment souple afin, par exemple, que l'attente d'une réponse dans les délais fixés à l'article 4 ne compromette pas la procédure de participation du public" (op. cit., p. 130).

1. La disposition appelée à former l'article D.11, 1°, du livre I^{er} du Code de l'environnement donne de la notion d'"autorité publique" une définition dont les termes s'inspirent largement de ceux qu'utilisent l'article 2, paragraphe 2, a) à c), de la Convention d'Aarhus et l'article 2, 2), de la directive 2003/4/CE pour définir la même notion.

S'il importe, pour respecter la Convention d'Aarhus et la directive 2003/4/CE, que le décret en projet donne de ladite notion une définition permettant, en substance, de recouvrir le contenu de la définition que fournissent les dispositions précitées de ces textes, encore s'indique-t-il, en vue d'assurer la bonne compréhension du décret en projet, que celui-ci recoure à une terminologie suffisamment adéquate au regard de notions connues en droit interne.

Il n'est pas certain que tel soit le cas de l'article D.11, 1°, en projet.

Or, il paraît possible de formuler la définition dont il s'agit en des termes qui, tout en respectant, quant au fond, les dispositions précitées de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, correspondent davantage à la terminologie propre au droit interne.

À cet égard, il convient d'observer ce qui suit ⁽¹⁶⁾ :

a) En utilisant une terminologie plus proche de celle qui a cours en droit interne, l'on peut présenter de la manière suivante les trois catégories de personnes ou d'institutions qu'énumèrent l'article 2, paragraphe 2, a) à c), de la Convention d'Aarhus et l'article 2, 2), de la directive 2003/4/CE pour définir la notion d'"autorité publique" :

- la première catégorie vise les autorités administratives et les services administratifs relevant de l'administration générale, les autorités et les services locaux, et les organes consultatifs institués auprès des autorités publiques, quel que soit leur domaine d'activités;

⁽¹⁶⁾ Les développements qui sont faits ici s'inspirent du guide d'application de la Convention d'Aarhus (op. cit., pp. 39 à 43) et du commentaire que Ch. Larssen donne de cette convention en vue de son application en droit belge ("La Convention d'Aarhus et son application en droit belge", Amén., 2001, pp. 269 et s., n° 4).

- la deuxième catégorie vise les personnes de droit public issues de la décentralisation par services, quel que soit, ici également, leur domaine d'activités ⁽¹⁷⁾;
- la troisième catégorie vise les particuliers ou personnes morales de droit privé qui gèrent un service public - au sens fonctionnel du terme - en rapport avec l'environnement.

b) Par ailleurs, en utilisant, ici aussi, une terminologie plus proche de celle qui a cours en droit interne, il peut être envisagé, pour désigner de manière adéquate les "organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires" visés par la phrase incidente insérée tant dans l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus que dans l'article 2, 2), de la directive 2003/4/CE, de faire état des personnes et des institutions qui exercent une fonction juridictionnelle ou collaborent à l'administration de la justice ⁽¹⁸⁾.

Eu égard à ces précisions, il est suggéré de remplacer comme suit la définition de la notion d'"autorité publique" que donne l'article D.11, 1°, en projet :

"l'une des personnes ou institutions suivantes, relevant des compétences de la Région wallonne ⁽¹⁹⁾ :

a) toute personne de droit public, toute autorité administrative, tout service administratif ou tout organe consultatif public;

⁽¹⁷⁾ Les mots "y compris des tâches, activités ou services particuliers (ou spécifiques) en rapport avec l'environnement", qui figurent à l'article 2, paragraphe 2, b), de la Convention d'Aarhus et à l'article 2, 2), b), de la directive 2003/4/CE, ont une portée simplement exemplative : voir, en ce sens, à propos de la première de ces deux dispositions, le guide d'application de la Convention d'Aarhus (op. cit., p. 40).

⁽¹⁸⁾ Comme exemple de personnes collaborant à l'administration de la justice, on peut citer les fonctionnaires chargés de rechercher et de constater des infractions.

⁽¹⁹⁾ Viser les autorités "relevant des compétences de la Région wallonne" permet d'englober toutes les institutions à l'égard desquelles celle-ci dispose de la compétence de régler de manière générale la publicité de l'administration : voir sur ce point l'observation II ci-dessus.

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 collaborent à l'administration de la justice".

2. La disposition appelée à former l'article D.11, 2°, du livre I^{er} du Code de l'environnement donne du mot "demandeur" la même définition que celle qu'en donne l'article 2, 5), de la directive 2003/4/CE.

Il en résulte que seule une personne physique ou une personne morale peut demander des informations environnementales.

Cette solution n'est pas conforme à la Convention d'Aarhus. En effet, l'article 4, paragraphe 1^{er}, de celle-ci ouvre le droit d'accès à l'information en matière d'environnement au "public" en général, cette dernière notion désignant, selon l'article 2, paragraphe 4, de la convention, non seulement les personnes physiques et les personnes morales, mais aussi, "conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes", c'est-à-dire les groupements de fait ⁽²⁰⁾.

Il convient de modifier en conséquence l'article D.11, 2°, en projet. À cette fin et compte tenu de l'article D.11., 6°, en projet, il est suggéré de remplacer les mots "toute personne physique ou morale" par les mots "tout membre du public".

⁽²⁰⁾ Comme le relève le guide d'application de la Convention d'Aarhus, les mots "les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes", insérés dans l'article 2, paragraphe 4, de la convention après la mention des personnes physiques et des personnes morales, "peuvent seulement être interprétés comme signifiant que les associations, les organisations ou les groupes ne jouissant pas de la personnalité juridique peuvent aussi être considérés comme membres du public aux termes de la convention" (op. cit., p. 49).

L'article D.4, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement sera également modifié en conséquence.

V. Les règles relatives à "l'information passive ou sur demande"

A. Les modalités d'introduction des demandes d'accès à l'information, l'examen de ces demandes, et les modalités de mise à disposition des informations

1. Selon l'article D.13 en projet, une information peut être délivrée, notamment, sous la forme d'une copie.

Il importe à cet égard de préciser, comme le prévoit la phrase introductive de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la Convention d'Aarhus, qu'il incombe à l'autorité de fournir une copie du document dans lequel l'information demandée se trouve consignée, que ce document renferme ou non d'autres informations. Il faut en effet éviter que l'autorité ne communique seulement un résumé ou un extrait dudit document ⁽²¹⁾.

2. Selon l'article D.14, § 1^{er}, en projet, toute demande d'accès à l'information doit être écrite.

Une telle règle est contraire tant à la Convention d'Aarhus qu'à la directive 2003/4/CE, qui n'envisagent l'existence d'une demande écrite que comme étant l'une des modalités possibles d'introduction d'une demande d'accès à l'information ⁽²²⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽²¹⁾ Lire sur ce point le guide d'application de la Convention d'Aarhus, op. cit., p. 67.

⁽²²⁾ Voir à ce sujet l'article 4, paragraphe 7, première phrase, de la Convention d'Aarhus, et l'article 4, paragraphe 5, première phrase, de la directive 2003/4/CE. Les commentaires qui sont donnés de la Convention d'Aarhus confirment cette interprétation (lire en ce sens le guide d'application de la Convention d'Aarhus, op. cit., p. 67, et Ch. Larssen, op. cit., n° 14).

Ceci étant, il pourrait être prévu - et, dans un souci de sécurité juridique, il serait certainement indiqué - que l'autorité consigne par écrit toute demande d'accès à l'information introduite verbalement et invite le demandeur à signer le document établi à cette fin.

3. En ce qui concerne le délai de réponse aux demandes d'accès à l'information, l'article D.15, § 1^{er}, en projet doit être complété pour organiser un régime permettant d'assurer l'application de l'obligation que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE impose à l'autorité de tenir compte du délai indiqué par le demandeur.

B. Les exceptions au droit d'accès à l'information

1. Il est renvoyé à l'observation II.

2. Selon l'article D.18, § 1^{er}, a), en projet, lorsque l'autorité publique rejette une demande d'accès à l'information pour le motif que celle-ci n'est pas détenue par elle ou pour son compte, et qu'elle sait que l'information est détenue par une autre autorité publique ou pour son compte, elle a la faculté de transmettre la demande à cette autre autorité.

Ne s'indiquerait-il pas de prévoir qu'en pareil cas, si l'autorité à laquelle est transmise la demande est soumise à l'application du décret en projet, elle est alors réputée être saisie en application de celui-ci, à partir du moment où elle reçoit la demande qui lui est transmise ?

3. Au paragraphe 2 de l'article D.18 en projet, dans la seconde phrase, le mot "privé" doit être omis, les motifs justifiant le refus de communiquer une information n'étant pas nécessairement d'intérêt privé.

.../...

4. Dans l'article D.20, § 1^{er}, en projet, le texte serait plus adéquatement rédigé si les mots "éliminer de la reproduction à délivrer au demandeur" étaient remplacés par les mots "en éliminer".

En outre, eu égard à ce que prévoient l'article 4, paragraphe 6, de la Convention d'Aarhus et l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/4/CE, la même disposition en projet devrait, in fine, faire état de l'hypothèse d'une atteinte, non seulement aux intérêts visés à l'article D.19, mais aussi à ceux visés à l'article D.18, § 1^{er}, d) et e).

C. Les dispositions requises pour garantir l'exercice effectif du droit d'accès à l'information

L'article D.17 en projet est à mettre en rapport avec l'article 5, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2003/4/CE, qui imposent à la Région wallonne de prendre diverses mesures destinées à assurer l'exercice effectif du droit d'accès à l'information.

En vue d'éviter toute critique au regard de ces dispositions, il conviendrait, au paragraphe 1^{er}, de rédiger le texte en ce sens qu'il incombe à l'autorité publique, non seulement de rendre accessibles les registres et listes indiqués, mais aussi, avant tout, de les établir et de les tenir à jour.

Par ailleurs, le texte doit être complété pour prévoir :

- 1° l'obligation d'assurer l'information du public sur les diverses conditions et modalités de procédure selon lesquelles le droit d'accès à l'information peut être exercé, comme l'impose l'article 5, paragraphe 2, a), de la Convention d'Aarhus ⁽²³⁾;
- 2° la mise en place d'un dispositif de désignation de "points de contact" ou de "responsables en matière d'information", comme le requièrent l'article 5, paragraphe 2, b), iii), de la Convention d'Aarhus et l'article 3, paragraphe 5, c), premier tiret, de la directive 2003/4/CE;
- 3° l'obligation d'établir et de tenir à jour des outils pour la consultation des informations demandées, comme l'exige l'article 3, paragraphe 5, c), deuxième tiret, de la directive 2003/4/CE.

Le cas échéant, le décret devrait, après avoir énoncé le principe de ces obligations, habiliter le Gouvernement à déterminer les modalités de mise en oeuvre des règles qu'elles impliquent.

D. Le régime des recours

a) Le régime des recours organisé par l'avant-projet de décret

1. La section III en projet de la partie III, titre I^{er}, chapitre II, du livre I^{er} du Code de l'environnement charge une commission de recours ad hoc de connaître des recours qu'elle prévoit et dont elle règle certains des éléments.

Le texte reprend ainsi, en l'aménageant sur certains points, un système qui existe déjà.

⁽²³⁾ Le texte en projet ne fait expressément mention, sur ce point, que d'indications relatives à l'endroit où les informations sont mises à disposition.

Il importe, à cet égard, de rappeler l'observation que la section de législation du Conseil d'État a faite il y a peu à propos des dispositions réglementaires qui régissent, actuellement, le recours devant la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement ⁽²⁴⁾ :

"Le chapitre à l'examen tend à exécuter l'article 17 de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui charge le gouvernement d'organiser le recours ouvert à toute personne ayant introduit une demande d'accès aux documents administratifs contre la décision ou l'absence de décision qui fait suite à cette demande.

L'habilitation que donne au gouvernement l'article 17 de la partie décrétable du livre I^{er} du code de l'environnement est extrêmement large. On relève en particulier que cette disposition laisse au gouvernement le pouvoir de déterminer l'autorité compétente pour connaître des recours dont il s'agit.

En l'espèce, reprenant ainsi le dispositif mis en place par l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 6 mai 1993 définissant les règles relatives au recours prévu par le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, le texte en projet charge une commission ad hoc de statuer sur lesdits recours. Cette commission est composée d'un président justifiant d'une expérience dans la magistrature, de trois membres justifiant d'une expérience administrative et de deux membres présentés par le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable.

Dans son avis 21.764/9, donné le 4 novembre 1992 sur le projet devenu l'arrêté précité du 6 mai 1993, la section de législation du Conseil d'État n'avait pas formulé d'objection à ce que soit confié à une telle commission le pouvoir de connaître des recours en la matière.

Entre-temps, la section de législation a, dans plusieurs avis, exprimé des critiques à l'encontre de l'attribution d'un pouvoir de décision largement discrétionnaire à un organe présentant, comme tel est le cas de la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, les caractéristiques d'une autorité administrative indépendante ⁽²⁵⁾.

Selon ces avis, dans l'hypothèse où des prérogatives d'autorités administratives sont confiées à des organismes dont la direction n'est pas assurée directement par le pouvoir exécutif, ce dernier doit pouvoir exercer sur ces organismes un contrôle suffisant, pour pouvoir en assumer la responsabilité politique devant la ou les assemblées législatives concernées. Le caractère suffisant du contrôle doit être apprécié en fonction de l'étendue des pouvoirs qui sont confiés à l'autorité administrative. Lorsqu'il s'agit d'appliquer à des cas individuels une réglementation précise, qui ne laisse que peu de pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'orga-

⁽²⁴⁾ Articles R.18 à R.33 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽²⁵⁾ La commission s'est elle-même qualifiée d'autorité administrative indépendante dans une décision du 4 octobre 1994 (Amén., 1994, p. 302, note F. Jongen).

nisme, le pouvoir de contrôle de l'exécutif peut être réduit. Par contre, lorsque l'exercice des pouvoirs qui sont conférés à cet organisme implique des choix d'opportunité, il s'impose que cette autorité, qui n'est pas responsable politiquement, soit soumise à un contrôle plus étroit du gouvernement ⁽²⁶⁾.

En l'espèce, il est indéniable que la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation assez important.

Aussi, l'attribution à cette commission du pouvoir de statuer sur les recours introduits sur la base de l'article 17 de la partie décrétable du livre I^{er} du code de l'environnement, s'expose à critique.

Il est vrai que deux dispositions s'imposant à la Région wallonne et relatives aux recours à organiser dans le domaine de l'accès à l'information en matière d'environnement, en l'occurrence l'article 9, § 1^{er}, 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 l'article 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, envisagent l'organisation d'un recours devant un "organe indépendant et impartial" - ce qui est le cas de la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement.

Toutefois ces dispositions n'imposent pas nécessairement que le recours visé à l'article 17 de la partie décrétable du livre I^{er} du code de l'environnement prenne la forme d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial. Une autre possibilité prévue par ces dispositions consiste à introduire une procédure de réexamen par une autorité publique statuant, le cas échéant, après avoir pris l'avis d'une institution telle que la commission précitée. En l'espèce, compte tenu de ce qui précède, la disposition à l'examen pourrait être conçue en ce sens que le pouvoir de statuer sur les recours serait reconnu au gouvernement sur avis de la commission précitée.

Le texte en projet sera revu en tenant compte de ces observations" ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Voir en particulier l'avis 33.255/4, donné le 5 juin 2002, sur l'avant-projet devenu la loi du 17 janvier 2003 relatif au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (Doc. parl., Chambre, session 2001-2002, n° 1937/1, pp. 59 à 65), l'avis 33.865/4, donné le 13 novembre 2002, sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion (Doc. C.C.F., session 2002-2003, n° 357/1, pp. 142 à 146) et l'avis 36.279/4, donné le 28 janvier 2004, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter (Doc. C.R.W., session 2003-2004, n° 666/1, pp. 86 et 87).

⁽²⁷⁾ Avis 37.291/4, donné le 23 juin 2004, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement.

Sous réserve de ce qui sera dit plus loin à propos d'une éventuelle transformation en juridiction administrative de la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement ⁽²⁸⁾, l'avant-projet de décret appelle, mutatis mutandis, une observation analogue.

2. La section III en projet de la partie III, titre I^{er}, chapitre II, du livre I^{er} du Code de l'environnement appelle encore les observations suivantes :

a) Le texte n'exprime pas clairement l'intention de ses auteurs en ce qui concerne le régime applicable en cas de demande de suppression d'erreurs ou de correction d'une information sur la base de l'article D.20-4 en projet.

Comme en a convenu la déléguée du ministre, il y aurait lieu de revoir la rédaction du texte en distinguant mieux, d'une part, la procédure permettant de saisir l'autorité publique d'une demande de suppression d'erreurs ou de correction d'une information et, d'autre part, le recours introduit par celui qui n'est pas satisfait des suites, ou de l'absence de suites, que l'autorité a réservées à cette demande.

b) L'habilitation que l'article D.20-6 en projet donne au Gouvernement est excessivement large. Il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles régissant la matière considérée.

b) Les dispositions à prendre pour organiser, dans le respect de l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, les recours visés à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE

⁽²⁸⁾ Voir ci-dessous l'observation sur les dispositions à prendre pour organiser, dans le respect de l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, les recours visés à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE.

Il résulte de l'article 6 de la directive 2003/4/CE que les États membres doivent offrir un double degré de recours à celui qui, selon les termes de cette disposition, "considère que sa demande d'informations a été ignorée, indûment rejetée (en partie ou en totalité), ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément aux articles 3, 4 ou 5".

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la directive 2003/4/CE, le premier recours doit, soit permettre un réexamen de la demande par l'autorité publique qui a été saisie de celle-ci ou par une autre autorité publique, soit consister en un recours administratif devant un "organe indépendant et impartial établi par la loi".

Le paragraphe 2 de l'article 6 de la directive 2003/4/CE impose en outre aux États membres l'obligation d'organiser une seconde voie de recours. La première phrase de ce paragraphe est rédigée comme suit :

"Outre la procédure de recours visée au paragraphe 1, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout demandeur puisse engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée".

Le régime de recours qu'organise la section III en projet de la partie III, titre I^{er}, chapitre II, du livre I^{er} du Code de l'environnement permet d'assurer la transposition du paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la directive, mais non pas celle du paragraphe 2 du même article.

Il est vrai que la section d'administration du Conseil d'État pourrait, conformément au droit commun, être saisie de recours contre les décisions statuant sur un recours introduit en application du décret en projet.

Ceci ne suffit toutefois pas.

D'une part, la section d'administration du Conseil d'État ne dispose pas, en vertu du droit commun, de compétences l'autorisant, selon les termes de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE, à "réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée".

.../...

D'autre part, il est douteux que la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État puisse être considérée comme satisfaisant aux conditions auxquelles l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus soumet les procédures de recours organisées, notamment, en matière d'accès à l'information relative à l'environnement, en particulier les conditions selon lesquelles ces procédures de recours "doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être (...) rapides sans que leur coût soit prohibitif".

Ainsi, examinant les procédures de recours en matière d'accès à l'information environnementale en Belgique, notamment, au regard de la disposition précitée de la Convention d'Aarhus, le président du Conseil d'État écrit ceci :

"Le recours en annulation auprès du Conseil d'État pêche (...) par un manque d'effectivité. À quelques rares exceptions, comme en matière fiscale où l'enjeu est d'importance, le demandeur débouté renoncera à saisir la Haute juridiction administrative d'un recours en annulation en raison de la longueur de la procédure et des frais qu'elle entraîne. Il y renoncera d'autant plus vite que le Conseil d'État ne dispose pas du pouvoir d'enjoindre à l'administration de délivrer le document demandé, mais seulement de celui d'annuler la décision en question laissant à l'administration le soin d'en tirer les conséquences. Sans doute, le demandeur a-t-il la possibilité d'agir par la voie du référé en demandant la suspension de la décision lui refusant l'accès aux documents administratifs, mais, dans ce cas également, le juge administratif ne peut qu'inviter l'administration à revoir sa position. Au surplus, un recours en annulation doit être nécessairement introduit soit en même temps, soit antérieurement.

Pour qu'un recours juridictionnel soit, en cette matière, suffisant et pleinement effectif, le juge doit disposer du pouvoir de réformation, y compris celui de délivrer lui-même le document demandé. Eu égard à la nature politique du droit en cause, il n'y a pas d'obstacle juridique à ce qu'une telle compétence soit confiée au Conseil d'État, mais les autres objections subsistent. Aussi, à tout prendre, la meilleure solution ne serait-elle pas de créer des juridictions administratives spécialisées aptes à statuer rapidement et à moindres frais" ⁽²⁹⁾.

Il est vrai qu'en vertu de l'article 161 de la Constitution, l'établissement d'une juridiction administrative est de la compétence du législateur fédéral.

⁽²⁹⁾ R. Andersen, Les procédures de recours en matière d'accès à l'information environnementale en Belgique, in Dix ans d'accès à l'information en matière d'environnement en droit international, européen et interne, Ch. Larssen (ed.), Bruylant, 2003, pp. 203 et s., n° 16.

Toutefois, le législateur régional wallon pourrait, en l'espèce, invoquer l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui lui permet de régler des matières pour lesquelles il n'est pas compétent, lorsque les dispositions envisagées sont nécessaires à l'exercice de sa compétence et qu'il apparaît, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière n'est que marginale ⁽³⁰⁾ : les développements qui précèdent attestent la nécessité d'établir une juridiction administrative spécialisée pour connaître de recours tels que ceux visés à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE, la matière se prête à un règlement différencié, et, eu égard au caractère limité du contentieux dans le domaine de l'accès à l'information, l'incidence sur la compétence du législateur fédéral de dispositions régionales établissant une juridiction administrative spécialisée dans ce domaine peut être tenue pour marginale.

⁽³⁰⁾ Voir par exemple l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 49/2003 du 30 avril 2003, qui est relatif, précisément, à l'établissement d'une juridiction administrative par le législateur régional wallon.

On peut dès lors se demander si l'avant-projet de décret ne gagnerait pas à être complété pour établir et organiser, dans le respect des dispositions précitées de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, une juridiction administrative chargée de connaître, à tout le moins, des recours visés à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE. À cet égard, une solution pourrait consister, par exemple, à transformer en juridiction administrative la commission wallonne de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement; ceci impliquerait, bien entendu, que cet organe n'intervienne plus dans l'instruction des recours administratifs organisés par la section III en projet, de la partie III, titre I^{er}, chapitre II, du livre I^{er} du Code de l'environnement ⁽³¹⁾.

L'avant-projet de décret sera réexaminé pour tenir compte de cette observation.

VI. Les règles relatives à "l'information active"

1. Comme en a convenu la déléguée du ministre, plutôt que de charger chacune des autorités publiques auxquelles s'applique le décret en projet de mettre à la disposition du public et de diffuser les informations qu'énumère l'article D.20-8 en projet, il serait plus indiqué d'attribuer ces missions à une ou plusieurs autorités déterminées.

2. L'avant-projet de décret est en défaut d'assurer l'application ou la transposition de plusieurs dispositions de la Convention d'Aarhus ou de la directive 2003/4/CE relatives à ce qu'il est convenu d'appeler l'"information active".

⁽³¹⁾ En définitive, la Région wallonne doit faire le choix suivant si elle prévoit l'intervention de cette commission pour l'application du décret en projet : soit conserver son intervention lors de l'instruction des recours administratifs organisés par la section III en projet, de la partie III, titre I^{er}, chapitre II, du livre I^{er} du Code de l'environnement, mais sans lui confier, à cette occasion, un pouvoir de décision (voir ci-dessus l'observation formulée au sujet du régime des recours organisé par l'avant-projet de décret, observation renvoyant à l'avis de la section de législation 37.291/4); soit transformer la commission en juridiction administrative. Dans l'avis 37.291/4, la section de législation ne pouvait pas suggérer au Gouvernement la seconde branche de cette alternative : en effet, étant alors saisie d'un projet d'arrêté, elle ne pouvait proposer une telle solution, qui nécessite l'adoption de dispositions législatives.

Il est ainsi en défaut de mettre en place un dispositif permettant de garantir, conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, a), de la Convention d'Aarhus, "que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions". Il est vrai que plusieurs dispositions existantes - notamment celles qui organisent l'établissement d'un rapport sur l'"état de l'environnement wallon" ⁽³²⁾ - contribuent déjà à assurer l'exécution de cette obligation. Mais elles ne suffisent pas à en garantir complètement l'exécution.

Le texte en projet s'expose aussi à critique en ce qu'il s'abstient d'assurer l'application de l'obligation, prescrite par l'article 5, paragraphe 1^{er}, c), de la Convention d'Aarhus, de faire en sorte "qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à des activités humaines ou qu'elle soit due à des causes naturelles, toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages qui sont en la possession d'une autorité publique soient diffusées immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées", obligation qu'impose également l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2003/4/CE. Certes, plusieurs dispositions existent déjà en ce sens dans des domaines particuliers, comme, par exemple, en cas de survenance d'un événement portant atteinte à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine ⁽³³⁾. Mais, ici aussi, ceci ne suffit pas à garantir complètement l'exécution de l'obligation précitée.

⁽³²⁾ Voir les articles D.32 à D.36 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽³³⁾ Voir en particulier les articles D.183, D.190, et R.262 à R.270 du livre II du Code de l'environnement.

Enfin, l'avant-projet de décret est encore en défaut de prendre les dispositions requises pour donner suite à l'article 5, paragraphe 7, de la Convention d'Aarhus, selon lequel

"chaque Partie :

- a) rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles en matière d'environnement;
- b) publie ou rend accessibles d'une autre manière les documents disponibles expliquant comment elle traite avec le public dans les affaires relevant de la présente convention;

et

- c) communique sous une forme appropriée des informations sur la façon dont l'administration, à tous les échelons, exerce les fonctions publiques ou fournit des services publics relatifs à l'environnement".

L'avant-projet de décret sera complété en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	P. HANSE,	conseiller d'État, président,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

P. HANSE