

## ***L'accès à l'information en matière d'environnement***

Consacré à l'article D 10 du Code de l'environnement, le droit d'accès à l'information en matière d'environnement est une réalité quotidienne pour les communes, saisies de nombreuses demandes de leurs citoyens qui s'en prévalent, sans devoir justifier d'un intérêt, pour obtenir la communication de tel ou tel document qu'elles détiennent. Ce droit d'accès n'est toutefois pas absolu et fait l'objet de plusieurs exceptions qu'il convient de bien appliquer afin d'assurer un traitement optimal des demandes d'information. Pour bien cerner ce droit d'accès, il est nécessaire de se pencher sur la notion d'information environnementale avant d'aborder les exceptions au droit d'accès ainsi que la procédure applicable pour finir par un point sur la répercussion des coûts de ce droit d'accès.

### **1. L'information environnementale**

Cette notion se voit définie à l'article D6,11°, du Code de l'environnement de façon tellement large qu'elle recouvre tout type de document ayant trait à un élément du cadre de vie. Sont ainsi notamment visés les demandes de permis d'urbanisme ou d'environnement, les permis d'urbanisme ou d'environnement, les plans communaux d'aménagement, les études d'incidences, les réclamations émises lors d'enquêtes publiques, les plans de gestions de parcs naturels...

À défaut de concerner une information environnementale, il convient de garder à l'esprit que la demande tombera néanmoins dans le champ d'application d'autres régimes d'accès à l'information, particulièrement pour les communes, les articles L3231-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

### **2. Les exceptions au droit d'accès**

Nous n'aborderons ici que les motifs qui sont le plus fréquemment invoqués pour refuser l'accès à l'information environnementale, à savoir la confidentialité des données à caractère personnel, les droits de propriété intellectuelle, la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, le caractère inachevé du document et le secret des délibérations. Avant de les passer en revue, plusieurs considérations générales peuvent déjà être formulées à leur égard.

Premièrement, selon les termes du Code de l'environnement, ces motifs de refus « *sont interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'autorité publique met en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer*<sup>1</sup> ». En d'autres termes, ces exceptions ne sont pas absolues et d'application automatique. Une balance d'intérêts doit être faite à chaque fois. Plus l'information environnementale sera importante, plus le refus sera difficilement justifiable.

Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence de la commission de recours que la décision de refus d'accès à l'information ne peut se contenter de formules péremptoires mais doit clairement indiquer en quoi la divulgation de l'information porterait atteinte à un des intérêts pouvant justifier ce refus d'accès. Cette exigence n'est en fait qu'une application de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs.

---

<sup>1</sup> C. envi., art D18, § 2, et D19, §2.

Troisièmement, on notera que l'article D 19, § 2, al. 2, précise que l'autorité publique ne peut refuser une demande lorsqu'elle porte sur un dossier mis à enquête publique<sup>2</sup> ou concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement, sauf, pour ce dernier cas, pour des motifs liés aux relations internationales et à la sécurité publique, à la bonne marche de la justice, ou à la protection de la propriété intellectuelle.

Enfin, il convient de préciser que le document devra faire l'objet d'une communication partielle, lorsque les données pouvant fonder un refus de communication peuvent en être retirées, ce qui se présente dans la plupart des cas. Cette communication partielle est également possible, selon nous, dans les deux hypothèses de communication obligatoire visées à l'alinéa précédent.

### ***A. La confidentialité des données à caractère personnel***

Les données à caractère personnel sont celles qui permettent d'identifier une personne (nom, adresse, numéro de téléphone, numéro de compte...). Si la personne concernée n'a pas consenti à la divulgation de la donnée, la communication de tout ou partie du document qui la contient pourra être refusée. Il ressort toutefois de la jurisprudence de la commission de recours que cette exception sera souvent rejetée lorsque la donnée à caractère personnel est nécessaire à la bonne compréhension de la situation.

Ainsi, la commission a estimé que le nom d'une personne ayant sollicité une dérogation à une mesure de protection des espèces prévue par la loi du 12 juillet 1973 sur la protection de la nature constituait un élément essentiel du régime de dérogation et n'était pas sans incidences sur l'évaluation du dossier<sup>3</sup>.

Dans le même sens, la commission a estimé qu'une liste décrivant un ensemble de biens censés représenter le potentiel de surface de bureaux situés dans le grand Namur et contenant plusieurs données à caractère personnel devait être communiquée dans son intégralité dès lors que l'ensemble des données étaient nécessaires pour appréhender ce potentiel<sup>4</sup>.

Dans cette affaire, la commission a également justifié son raisonnement par le fait que les informations et appréciations relatives aux biens concernés présentaient un caractère sommaire (localisation, structure et état du bien, etc.). Cela sous-entend que des informations plus précises pèseront plus lourd dans la balance d'intérêts, dans le sens d'un refus de communication. La commission a ainsi estimé que des plans d'aménagement intérieur d'une habitation ne devaient pas être communiqués, au nom du respect de la vie privée et en considérant leur absence d'impact direct sur l'environnement de la requérante<sup>5</sup>. En revanche, la mention des nom et adresse des demandeurs ne peut fonder un refus de communication des permis qui leur ont été délivrés.<sup>6</sup>

Les circonstances de la demande peuvent également entrer en considération. Si la commission estime en principe que les réclamations formulées lors d'une enquête publique sont communicables dès la clôture de celle-ci, dans la mesure où les réclamants ont nécessairement consenti à donner une certaine publicité à leur réclamation en les formulant<sup>7</sup>, elle a toutefois rejeté un recours dirigé contre un refus de communication de l'identité des réclamants lors d'une enquête publique au motif qu'en l'espèce, l'information n'était pas demandée à des fins environnementales mais dans le seul but de vérifier si les réclamations n'émanaient pas de voisins avec lesquels le demandeur se trouvait en conflit<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Dans ce cas, un filtre préalable existe étant donné que l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable de la demande peut décider de soustraire certaines données de l'enquête publique pour les mêmes motifs que ceux qui peuvent fonder un refus d'accès (C. envi., art D29-15).

<sup>3</sup> CRAIE, n° 536, 29.3.2012.

<sup>4</sup> CRAIE, n° 523, 2.2.2012.

<sup>5</sup> CRAIE, n° 529, 26.1.2012.

<sup>6</sup> CRAIE, n° 493, 11.3.2011.

<sup>7</sup> CRAIE, n° 223, 22.8.2001.

<sup>8</sup> CRAIE, n° 409, 17.7.2009.

## **B. La confidentialité des informations commerciales ou industrielles**

Sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de cette exception, des données techniques relatives à la fabrication d'un produit déterminé, une liste de clients ou bien encore des données comptables d'une entreprise<sup>9</sup>. C'est à nouveau le degré d'importance de ces informations pour la bonne compréhension de la situation environnementale qui va être déterminant.

Saisie d'un recours contre un refus de communication des documents établissant le nombre de certificats verts attribués à une entreprise, la commission a estimé que seules les données relatives aux émissions de dioxyde de carbone contenues dans ces documents devaient être communiquées, à l'exception du nombre de certificats verts concrètement attribués à l'entreprise. Elle fonde son raisonnement sur la circonstance que *« le nombre de certificats verts attribués à une entreprise est un élément de son chiffre d'affaire, dont la confidentialité revêt ou peut revêtir une importance toute particulière pour la protection des intérêts économiques légitimes de cette entreprise ; que, par contre, la divulgation du nombre de certificats verts attribués à une entreprise déterminée n'est, a priori, susceptible de présenter qu'un intérêt assez limité du point de vue de la protection de l'environnement »*<sup>10</sup>.

Dans une autre affaire plus ancienne, la SPAQUE s'était opposée à la communication d'une étude de caractérisation du sol au motif, notamment, que cette étude avait nécessité de nombreuses heures de travail et présentait dès lors une valeur commerciale. La commission a rejeté cet argument en estimant qu'il aboutissait à ce que *« plus aucune information environnementale dont disposerait l'autorité publique ne puisse être divulguée puisqu'elle a nécessairement nécessité un certain travail et qu'elle dispose donc d'une valeur commerciale »*<sup>11</sup>. On soulignera ici que c'est le caractère public du commanditaire de l'étude (la SPAQUE) qui a été déterminant pour justifier la communication de celle-ci, en dépit de sa valeur commerciale.

## **C. Les droits de propriété intellectuelle**

Cette exception qui vise à protéger les œuvres littéraires ou artistiques originales est souvent invoquée lorsque la demande d'information concerne des plans d'architecte ou une étude d'incidence. Elle ne trouvera toutefois à s'appliquer que lorsque le document contient une véritable création de l'esprit.

Ainsi, la commission a estimé recevable un recours formé contre un refus de communication des plans d'un architecte relatifs à une surface commerciale au motif qu'ils ne *« présentent pas un degré d'originalité telle qu'ils appelleraient une protection toute particulière du droit d'auteur en cause »*. Et la commission d'invoquer, par ailleurs, leur caractère essentiel dans l'appréciation de la teneur du permis d'urbanisme en cause<sup>12</sup>.

En l'absence de préjudice précis invoqué dans le chef de ses auteurs, la commission a même estimé qu'un plan d'architecte relatif à un projet de lotissement devait être communiqué, alors qu'il contenait pourtant, pour partie, une œuvre originale<sup>13</sup>.

On rappellera également, comme évoqué plus haut, que les plans d'architecte peuvent également faire l'objet de refus de communication pour des motifs liés à la protection des données à caractère personnel, notamment lorsqu'ils portent sur des aménagements intérieurs.

---

<sup>9</sup> Il est important de préciser que la confidentialité de la donnée doit être légalement prévue.

<sup>10</sup> CRAIE, n° 565, 10.10.2012.

<sup>11</sup> CRAIE, n° 356, 19.9.2007.

<sup>12</sup> CRAIE, n° 538, 29.3.2012.

<sup>13</sup> CRAIE, n° 487, 22.12.2010.

### *D. Le caractère inachevé du document*

Cette exception ne concerne que les documents qui sont en cours d'élaboration, à l'exclusion des documents préparatoires à une décision finale, tels que les demandes de permis, les avis d'instances ou les études préalables, dès lors qu'ils revêtent un caractère définitif<sup>14</sup>.

### *E. Le secret des délibérations des autorités publiques*

Une commune ne pourrait invoquer cette exception que si le document demandé révèle la manière dont s'est formée sa délibération. Il n'en va, par exemple, pas ainsi d'un avis du collège rendu sur une demande de permis d'urbanisme<sup>15</sup> ou bien encore de la liste des personnes présentes et du résultat du vote<sup>16</sup>. Cependant, cette exception a été soulevée avec succès pour contrer une demande de communication d'un PV de séance de CCATM<sup>17</sup>.

En conclusion, il ressort clairement de ce tour d'horizon de la jurisprudence de la commission de recours qu'elle consacre un droit d'accès très large à l'information environnementale, en faisant toujours prévaloir le droit d'accès sur des intérêts insuffisamment définis ou ne pesant pas suffisamment lourd dans la balance d'intérêts, eu égard à l'importance de l'information environnementale concernée.

Il ne faudrait toutefois pas en conclure que toute information environnementale doit nécessairement être communiquée aveuglément. Certaines données méritent une protection et il conviendra de faire preuve de prudence dans l'application de la balance d'intérêts. La commune pourrait se voir reprocher d'avoir porté atteinte au droit de propriété intellectuelle ou à la confidentialité des données à caractère personnel en autorisant une communication trop large. En cas de doute, il pourra s'avérer utile pour la commune d'obtenir une autorisation de communication de la part des personnes dont les données sont protégées voire de laisser la commission de recours trancher.

## **3. La procédure d'accès**

La demande d'information environnementale se fait soit par écrit, soit de façon verbale sur place. La demande écrite doit indiquer de façon appropriée son objet et la demande verbale doit être consignée par l'autorité publique dans un registre spécialement tenu à cet effet. Lorsque la demande est faite sur place, le demandeur doit indiquer son nom et son adresse et contresigner l'inscription dans le registre.

L'autorité publique saisie de la demande doit accuser réception de la demande d'information dans les dix jours ouvrables de la réception de la demande d'information.

L'accusé de réception doit mentionner clairement les possibilités et les modalités de recours dont dispose le demandeur et préciser le délai dans lequel les informations environnementales pourront lui être fournies. Si une demande d'information est formulée d'une manière trop générale, l'autorité publique doit inviter le demandeur à la préciser davantage et l'aider à cet effet de manière adéquate, dès que possible et au plus tard avant l'expiration d'un délai d'un mois à dater de la réception de la demande.

---

<sup>14</sup> CRAIE, n° 455, 1.7.2010.

<sup>15</sup> CRAIE, n° 343, 18.4.2007.

<sup>16</sup> CRAIE, n° 581, 31.1.2013.

<sup>17</sup> CRAIE, n° 467, 5.8.2010.

L'autorité publique est tenue de mettre à disposition du demandeur les informations environnementales demandées dès que possible et, au plus tard, dans le mois qui suit la réception de la demande. Toutefois lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté, ce délai peut être porté à deux mois. Dans ce cas, l'autorité publique doit informer le demandeur dès que possible et, en tout état de cause, avant la fin du délai d'un mois, de la prolongation du délai et des motifs de cette prolongation.

L'information environnementale peut notamment être consultée sur place ou délivrée sous forme de copie du document dans lequel l'information demandée est consignée ainsi que par courrier électronique. Lorsque le demandeur réclame la mise à disposition d'une information environnementale sous une forme ou dans un format particulier, l'autorité publique doit communiquer l'information sous cette forme ou dans ce format, sauf dans les cas suivants :

- l'information est disponible sous une autre forme ou dans un autre format facilement accessible par le demandeur ;
- l'autorité publique est fondée à mettre à la disposition du public l'information sous une autre forme ou dans un autre format, auquel cas les motifs de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués.

Les motifs de refus de mise à disposition des informations, en partie ou en totalité, sous la forme ou dans le format demandé, doivent être communiqués dans un délai d'un mois à dater de la réception de la demande. On pourrait, par exemple, envisager que, sur cette base, une commune saisie d'une demande de copie d'un nombre excessif de documents, refuse de les délivrer sous format papier et les délivre sous format numérique, voire impose la consultation sur place lorsque la copie papier ou numérique est trop importante ou impossible.

#### **4. La répercussion des coûts du droit d'accès à l'information**

L'article D 13 du Code de l'environnement prévoit que, si la consultation sur place des informations demandées est gratuite, un prix peut cependant être réclamé pour la délivrance de l'information sous forme de copie. Dans ce cas, le prix 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.

Cet article est une transposition de l'article 5, § 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, en vertu duquel « *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* ».

Sur cette base, les communes sont donc habilitées à prévoir, dans un règlement communal, que la délivrance de copies d'informations environnementales (ex. : permis d'urbanisme, d'environnement, ...) est soumise au paiement d'une redevance, à l'instar de la délivrance de copies d'autres informations. Toute la question est de savoir comment établir le calcul de cette redevance.

Selon la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, le coût dont il faut tenir compte pour l'établissement de la redevance comprend le prix de revient de la copie, à savoir le coût du papier, l'amortissement et l'entretien de la machine et, le cas échéant, les frais d'envoi, mais ne comprend ni les frais de personnel, ni les frais de recherche des documents, ces frais étant inhérents au fonctionnement du service public<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> CRAIE, n° 656, 24.04.2014.

Toujours selon la commission<sup>19</sup>, il est pertinent de prendre comme point de référence les montants fixés pour la rétribution qui peut être réclamée en vertu de l'article 3, 1° à 5°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 juillet 1998 pris en exécution du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration, à savoir pour le prix de la photocopie :

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

En ce qui concerne les frais d'envoi, il y a lieu de se conformer aux tarifs postaux en vigueur.

Cette position de la commission de recours sur le mode de calcul de la redevance n'est toutefois pas exactement celle de la Cour de Justice de l'Union européenne qui, dans un arrêt du 6 octobre 2015, a estimé que « *les coûts relatifs à la 'mise à disposition' d'informations environnementales, qui sont exigibles sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, 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* ». En revanche, selon le même arrêt, « *les frais engendrés par la tenue d'une base de données qui est utilisée par l'autorité publique afin de répondre aux demandes d'informations environnementales ne peuvent pas être pris en considération lors du calcul d'une redevance pour la mise à disposition d'informations environnementales* ».

Est-ce à dire qu'une commune pourrait prévoir dans son règlement des montants plus élevés que ceux préconisés par la commission de recours en y incluant également les frais de personnel ? La prudence s'impose ici dans la mesure où il convient de garder à l'esprit que le montant de la redevance ne peut excéder un montant raisonnable. En d'autres termes, selon la Cour de Justice de l'Union européenne, la redevance ne doit pas avoir un effet dissuasif ou limiter le droit d'accès à l'information. Or, la répercussion des frais de personnel dans le montant de la redevance perçue pour la délivrance de documents en matière d'environnement risquerait d'augmenter sensiblement le montant de cette redevance, au-delà de la limite du raisonnable. En résumé, si un dépassement des montants préconisés par la commission de recours est envisagé, il devra être limité et justifié.

En tout état de cause, l'établissement d'une redevance forfaitaire est déconseillé puisqu'une telle façon de procéder ne garantit pas que le montant de la redevance n'excède pas le coût du support de l'information et de sa communication.

On gardera également à l'esprit que, si la quantité des informations dont il est demandé copie est à ce point importante qu'elle risque d'engendrer un blocage dans le service concerné et de donner lieu à une redevance déraisonnable, la commune a toujours la possibilité, en vertu de l'article D 16 du Code de l'environnement, de mettre l'information à disposition sous une autre forme que celle demandée, par exemple, sous format électronique ou via une consultation sur place.

Enfin, on signalera que la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, se fondant sur l'article 4, § 8, de la Convention d'Aarhus, a estimé que la commune peut imposer dans certains cas le paiement de la redevance préalablement à la délivrance des documents pour autant que ces cas soient clairement identifiés dans le règlement communal<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> CRAIE, n° 640, 12.12.2013.

<sup>20</sup> CRAIE, n° 778, 10.5.2016.