

# Communication au Comité de sauvegarde de la Convention d'Aarhus

## **I. INFORMATION ET COORDONNÉES DES COMMUNICANTS**

1) **Monsieur Francis Doutreloux**, domicilié Cheneux, 5 à 4970 Stavelot, Belgique ;

2) **L'association sans but lucratif Avala**, association pour le val d'Amblève, de la Liègne et de ses affluents, association de protection de l'environnement, personne morale, ayant la personnalité juridique selon le Droit belge<sup>1</sup>, dont le siège est situé Chession, 61 à 4987 Stoumont, Belgique, inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises belges sous le n° 0445.142.896 ;

ayant tous deux pour conseil *Maître Alain Lebrun*, avocat, dont le cabinet est sis Place de la Liberté, 6 à 4030 Grivegnée, Belgique, où il est fait **élection de domicile** dans le cadre de la présente plainte.

## **II. ÉTAT SIGNATAIRE CONCERNÉ**

L'État belge (ou Royaume de Belgique).

## **III. PRÉSENTATION DE LA CAUSE**

### **A. Les faits**

1) La présente communication a lieu suite à trois situations dans lesquelles le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, garanti par la législation belge (constitutionnelle [article 32] et décrétable [articles 10 et suivants du Code de l'environnement]), européenne (Directive 2003/4/CE) et internationale (Convention d'Aarhus) a tout d'abord été nié et puis ensuite indument limité.

---

<sup>1</sup>Via la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations.

2) Le premier dossier concernait la piscine communale de Stavelot et visait à obtenir une copie du permis unique autorisant celle-ci. La demande d'accès à l'information avait été déposée au nom de l'a.s.b.l. *Avala* le 29 août 2014 (pièce n° 1) et ce n'est que plus d'un an après, soit le 7 septembre 2015 qu'il y sera répondu, *via* la transmission d'une demande de permis unique. Une décision de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (en abrégé la *CRAIE*) de novembre 2014 ordonnait pourtant à la Commune de Stavelot de transmettre l'information dans les 8 jours de la notification de cette décision (pièce n° 2)<sup>2</sup>. En réalité, la Commune de Stavelot n'a procédé à la transmission en septembre 2015 que parce qu'elle n'avait plus d'autre choix, une audience étant prévue devant la Justice de Paix de Malmedy-Spa-Stavelot le 16 septembre 2015 à ce sujet, l'a.s.b.l. *Avala* ayant saisi la justice devant l'immobilisme de la Commune de Stavelot (pièce n° 3).

3) La deuxième demande d'accès à l'information concernait le camping de l'Eau Rouge<sup>3</sup>. Une demande d'accès à l'information visant les permis de ce camping avait été adressée le 26 août 2014 au nom de Monsieur Doutreloux. À l'heure d'écrire ces lignes, et malgré une décision de la *CRAIE* du 28 novembre 2014 ordonnant la transmission de ces permis, avec leurs plans, dans les 8 jours à dater de la notification de cette décision, il n'a toujours pas été satisfait de manière complète à cette demande. En août 2015, deux permis ont bel et bien été transférés (le permis d'environnement du camping et le permis d'urbanisme de la piscine du camping), mais sans les plans indispensables à la lecture de ceux-ci. À nouveau, la transmission en août 2015 a sans aucun doute été effectuée vu l'audience judiciaire du 16 septembre 2015 qui approchait également dans ce dossier. De plus, aucun permis de camping-caravaning (ou permis de caravanage), pourtant requis, n'a été transmis.

4) La troisième demande d'accès à l'information concernait le sort réservé par la Commune de Stavelot aux rampes d'accès de l'ancien circuit de Francorchamps, suite à l'arrivée à son terme de la convention d'occupation à titre précaire conclue le 5 juin 2012. Cette demande d'accès à l'information avait été effectuée au nom de Monsieur Doutreloux le 28 juillet 2014. À nouveau, plus d'un an après cette demande, et malgré une décision de la *CRAIE* du 2 octobre 2014 ordonnant la transmission de ces documents 8 jours après notification de cette décision, et une décision de la Justice de Paix du canton de Malmedy-Spa-Stavelot du 12 août 2015 ordonnant également la transmission de cette décision, il n'a toujours pas été procédé à la transmission complète de cette information. Le texte d'une nouvelle convention précaire a bien été transmis, le 19 août 2015, mais sans le plan qui précise l'ampleur des biens concédés par la Commune et visé expressément dans le préambule de cette convention.

<sup>2</sup>Il est ici précisé que la notification des décisions de la *CRAIE* a toujours lieu dans le mois qui suit la prise de cette décision, mais parfois une, deux, voire trois semaine(s) après celle-ci.

<sup>3</sup>Il s'agit d'un camping ayant son siège social et son siège d'exploitation sur le territoire de la Commune de Stavelot.

## **B. Discussion**

Les communicants postulent, d'une part 1), que dans le cadre des trois dossiers précités, l'Etat belge, par le truchement de la Commune de Stavelot, a violé le droit d'accès à l'information en matière d'environnement garanti par la Convention d'Aarhus par ses articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4 et que, d'autre part 2), vu l'ineffectivité actuelle du système belge et singulièrement régional (wallon) d'accès à l'information en matière d'environnement, l'Etat belge a également violé l'article 9 de la Convention d'Aarhus (défaut général de transposition).

1) La Convention d'Aarhus, par ses articles 1<sup>er</sup> et 4, garantit le droit d'accès à l'information sur l'environnement dans un délai d'un mois.

Dans le cadre des trois affaires qui ont été développées ci-dessus (voir point *III.A*), les communicants ont dû attendre plus d'un an pour pouvoir bénéficier d'une partie de l'information.

En conséquence, les dispositions précitées de la Convention d'Aarhus ont été violées.

2) En Droit belge, selon les articles D.10 et suivants du Code de l'environnement, lorsqu'un requérant a transmis une demande d'accès à l'information en matière d'environnement à une autorité et que celle-ci n'a pas répondu dans un délai d'un mois, le requérant a l'opportunité d'introduire un recours contre l'autorité devant la CRAIE, dans les 15 jours.

Le défaut d'effectivité de ce système se situe d'abord vis-à-vis de la portée juridique des décisions de la CRAIE, autorité administrative.

Cette décision n'est pas suivie d'une formule exécutoire, contrairement aux jugements et arrêts des autorités judiciaires (voir l'article 790 du Code judiciaire belge selon lequel : « *À peine de nullité, l'expédition contient la copie intégrale du jugement, précédée de l'intitulé et suivie de la formule exécutoire* »).

Cette absence de caractère exécutoire des décisions de la CRAIE empêche toute effectivité directe du système d'accès à l'information. En effet, rien ne force, pratiquement, l'autorité à respecter la décision prise par la CRAIE, qui pourtant s'impose, théoriquement, à l'autorité. L'huissier de justice ne peut donc procéder à l'exécution forcée de la décision (articles 516 et 1494 du Code judiciaire). Aucun autre système d'astreinte ou de pénalité financière ne pèse sur l'autorité destinataire de la décision de la CRAIE<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>Notons que, de plus, le non-respect des décisions de la CRAIE n'est pas non plus spécifiquement sanctionné sur le plan pénal.

Or, selon l'article 9 de la Convention d'Aarhus :

*« 1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.*

*Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.*

*Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.*

(...)

*3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.*

*4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public.*

(...) » (nous soulignons et mettons en gras).

Les communicants concluent de cet article que le recours à la CRAIE est l'arme laissée aux citoyens en cas de violation du droit d'accès à l'information par une autorité administrative. Quel poids a cette arme si aucun système clair de sanction n'y est attaché ?

En conclusion, le défaut général de transposition allégué par les requérants se cristallise dans l'absence de titre exécutoire des décisions de la CRAIE, ou de tout autre régime de sanction en cas de non-respect de ses décisions.

### **C. Du caractère « environnemental » du présent litige**

La Convention d'Aarhus garantit le droit d'accès à l'information en matière d'environnement.

Les trois demandes d'accès à l'information en matière d'environnement auxquelles il n'a pas été répondu, et qui constituent la base de la présente communication, visaient l'accès, d'une part, au permis unique de la piscine communale de Stavelot, d'autre part, aux divers permis (d'urbanisme, unique, d'environnement et de caravanage) du camping de l'Eau Rouge et, enfin, à la convention d'occupation d'une rampe d'accès à un ancien circuit automobile.

L'objet des demandes d'accès à l'information concernait donc bel et bien l'environnement, puisque les permis d'urbanisme notamment ne sont rien d'autre qu'une autorisation à modifier l'environnement, tandis que les permis d'environnement et unique ont, quant à eux, pour but de gérer l'impact d'une exploitation sur l'environnement.

### **IV. NATURE DE LA VIOLATION/NON-CONFORMITÉ ALLEGUÉE**

En l'espèce, les communicants postulent que :

- Dans le cadre des trois demandes d'accès à l'information, il s'agit de **trois violations spécifiques** de la Convention d'Aarhus, et plus précisément du droit d'accès à l'information en matière d'environnement qu'elle garantit dans un délai maximum d'un mois ;
- Dans le cadre de l'absence de titre exécutoire des décisions de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement, ou de toute autre garantie d'effectivité des décisions de cette Commission, il s'agit d'une **non-conformité générale** du Droit belge par rapport à la Convention d'Aarhus et au droit d'accès à l'information qu'elle garantit par ses articles 1<sup>er</sup>, 3 et 4, et ce en violation de l'article 9.1, 9.3 et 9.4.

### **V. DISPOSITIONS DE LA CONVENTION AYANT ÉTÉ VIOLÉES**

Articles 1<sup>er</sup>, 3, 4.1, 4.2, 9.1, 9.3 et 9.4 de la Convention.

## VI. ÉPUISEMENT DES VOIES DE RECOURS NATIONALES ET INTERNATIONALES

1) Les communicants précisent que l'infraction qu'ils dénoncent, en ce qu'elle constitue un défaut général de transposition de la Convention d'Aarhus, ne peut plus faire l'objet de recours juridique interne. Hormis un recours en annulation contre le décret du 16 mars 2006 modifiant le livre 1<sup>er</sup> du Code de l'environnement en ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement qui institue le droit d'accès à l'information en matière en Belgique devant la Cour constitutionnelle, pour lequel le délai – de 6 mois – est dépassé et il n'existe pas de recours général possible contre cette législation.

2) Dans les cas d'espèce spécifiques, les communicants ont tenté de pallier l'absence de titre exécutoire de décisions de la CRAIE en introduisant des actions judiciaires devant la Justice de Paix, en vue d'obtenir le respect, par l'autorité récalcitrante, de la décision de la CRAIE, et ce sous astreinte.

Il convient, toutefois, de préciser que cette solution ne peut être considérée comme un palliatif normal et suffisant en ce que :

- L'introduction d'une action judiciaire est coûteuse, puisqu'elle nécessite un exploit d'huissier (pièce n° 3) et des frais de conseil ;
- L'action judiciaire en elle-même prend du temps<sup>5</sup>, particulièrement parce que les juridictions n'octroient pas toujours le bénéfice des débats succincts (permettant de plaider la cause dès l'audience d'introduction), ce qui implique dès lors l'établissement d'un calendrier judiciaire pour l'échange de conclusions et donc un minimum de plusieurs mois avant qu'il ne soit statué sur l'affaire.

Ces inconvénients sont en totale contradiction avec le droit d'accès à l'information en matière d'environnement tel qu'envisagé par la Convention d'Aarhus selon laquelle l'information doit être transmise « *as soon as possible or at the latest within one month after the receipt* » (nous soulignons), et qui n'autorise que la demande d'une redevance raisonnable aux fins de bénéficier de cette information (ici, l'obligation de recourir à d'autres voies rend le coût de l'accès à l'information prohibitif et déraisonnable).

3) Aux fins que soit respecté le droit d'accès à l'information en matière d'environnement tel qu'il est envisagé dans le Droit de l'Union, les communicants ont également déjà sollicité du ministre des Pouvoirs locaux l'envoi d'un commissaire spécial, sur base des articles L.3116-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, aux fins de vérifier l'exécution des décisions de la CRAIE (pièce n° 5).

---

<sup>5</sup>Voir par exemple la pièce n° 4. La demande d'accès à l'information avait été faite en juin 2014, le recours à la CRAIE le 28 juillet 2014, la décision de la CRAIE prise le 2 octobre 2014, l'action judiciaire introduite le 15 décembre 2014 et le jugement exécutoire ordonnant la transmission n'est intervenu que le 12 août 2015, soit plus d'un an après la demande originelle !

Cette démarche n'a pas été couronnée de succès, le ministre se contentant d'« inviter » la Commune à respecter la loi.

4) Les communicants ont également adressé une plainte contre la Belgique pour infraction au droit de l'Union européenne concernant le droit d'accès à l'information en matière d'environnement à la Commission européenne.

## **VII. ANONYMAT**

L'anonymat n'est pas demandé.

## **VIII. ANNEXES**

Eu égard au souhait du Comité de limiter le volume des communications en restreignant le nombre d'annexes, les communicants ne joignent à la présente que 5 pièces, illustratives. Ils gardent néanmoins l'ensemble du dossier à la disposition du Comité.

- 1) Exemple de demande d'accès à l'information ;
- 2) Exemple de décision de la CRAIE, et de son courrier de notification dans le mois suivant ;
- 3) Exemple de citation en justice ;
- 4) Exemple de jugement ;
- 5) Exemple de demande d'envoi d'un commissaire spécial.

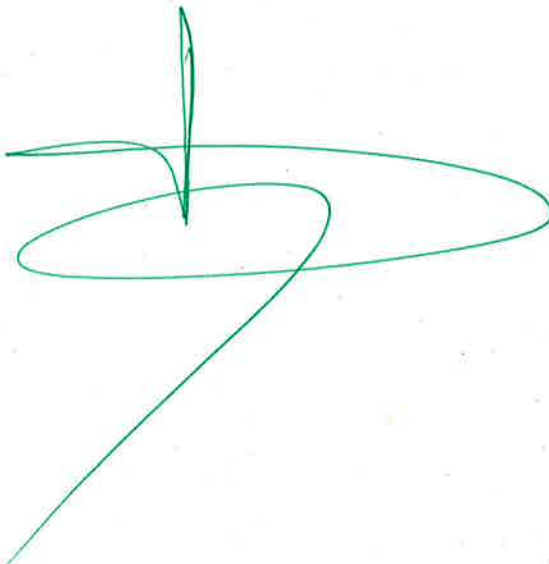
## **IX. RÉSUMÉ**

Vu la brièveté de la communication, un résumé ne semble pas nécessaire.

## **X. SIGNATURE**

Pour les communicants,

Fait à Liège, le 8 octobre 2015,  
Alain LEBRUN,  
avocat.

A handwritten signature in green ink, consisting of a large, stylized loop with a vertical stroke extending upwards from the center of the loop.