



Wallonie



Service public
de Wallonie

DEPARTEMENT DES POLITIQUES
EUROPEENNES ET ACCORDS
INTERNATIONAUX

Av. Prince de Liège, 15
B-5100 Jambes

Tél. : +32 81 64.94.25

Fax : +32 81 61.94.44

Mél :

vincent.daumerie@spw.wallonie.be

Bruxelles, le 2 août 2016

Nos réf. : 16-044b

Annexe :

Votre contact : joseph.vanderstegen@spw.wallonie.be – tel : +32 2 233.83.25

Objet : Note concernant l'affaire ACCC/C/2015/134 Belgium dans le cadre d'une communication déposée devant le *Compliance Committee* de la Convention d'Aarhus

La présente note vise à exposer le système mis en place en Région wallonne (Belgique) en vue de satisfaire au prescrit de la Convention d'Aarhus en matière d'accès à l'information environnementale, et plus particulièrement de l'accès à la justice dans le cadre d'une telle demande.

Cette note est établie dans le cadre d'une plainte introduite devant le *Compliance Committee* de la Convention d'Aarhus par Monsieur Francis Doutreloux et par l'association sans but lucratif Avala, lesquels postulent que dans le cadre de trois dossiers de demande d'information à la Commune de Stavelot, « *l'Etat belge a violé le droit d'accès à l'information en matière d'environnement garanti par la Convention d'Aarhus par ses articles 1^{er}, 3 et 4 et que, d'autre part, 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)* ».

Elle procèdera également à une analyse critique des griefs émis par le plaignant à l'encontre du système wallon.

1. L'accès à l'information environnementale en Région wallonne

L'accès à l'information environnementale en Région wallonne est organisé par le Livre Ier du Code de l'environnement¹.

Celui pose comme principe, en son article D. 10 que :

« Art. D.10. Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques est assuré à tout membre du public, sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt. Les autorités publiques diffusent et mettent à la disposition du public les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent. Sans préjudice de l'application des dispositions relatives aux procédures de participation du public, le présent titre a pour objectifs :

1° de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice;

2° de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible de ces dernières auprès du public. A cette fin, il convient

¹ Disponible sur <http://environnement.wallonie.be/>.

de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles. »

Les articles D. 12 et suivants organisent l'accès à l'information environnementale auprès des autorités publiques qui détiennent l'information en question. Le principe est que toute information environnementale détenue par l'autorité publique doit être communiquée au demandeur dans un délai d'un mois. Ce délai peut être prorogé d'un mois lorsque le volume et la complexité des informations sont tels que le délai initial d'un mois ne peut être respecté

Le texte prévoit des cas dans lesquels l'autorité publique peut refuser l'accès à l'information environnementale. Ces cas sont énumérés de manière limitative.

Le texte prévoit également des cas dans lesquels l'autorité peut limiter l'information demandée. Ici encore, les hypothèses sont énumérées de manière limitative.

Les motifs de refus et de limitation 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 doit mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer.

Tout refus total ou partiel de communication des informations fait l'objet d'une décision motivée et est notifié par écrit au demandeur, dans le délai fixé pour répondre à la demande d'information.

La notification de refus doit mentionner clairement les possibilités et les modalités de recours dont dispose le demandeur.

2. Les recours en matière d'accès à l'information environnementale

En cas de refus ou d'absence de réponse de l'autorité à laquelle est adressée la demande, le demandeur bénéficie d'une voie de recours devant la Commission de Recours pour le droit d'Accès à l'Information en matière d'Environnement (CRAIE). Ce recours est organisé par l'article D. 20.6, du même Livre, qui est libellé comme suit :

« Art. D.20.6. Tout demandeur qui considère que sa demande d'information a été ignorée, abusivement ou indûment rejetée, en tout ou en partie, ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément au présent chapitre, peut introduire un recours auprès de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement contre les actes ou omissions de l'autorité publique concernée.

Le recours est formé par requête adressée au secrétariat de la Commission de recours par lettre recommandée à la poste ou par tout autre moyen conférant date certaine et définie par le Gouvernement. Le recours doit être formé dans les quinze jours de la réception de la notification de la décision contestée ou, en l'absence d'une telle décision, dans les quinze jours qui suivent l'expiration des délais prévus à l'article D.15. ».

En ce qui concerne les délais et la teneur de la décision, le Livre Ier du Code apporte les précisions suivantes en ses articles D. 20.11 et D. 20.12 :

« Art. D.20.11. La Commission de recours prend sa décision dans le mois qui suit la réception de la requête. Elle peut toutefois, par décision motivée, proroger ce délai; la ou les prorogations ne peuvent excéder un total de quarante-cinq jours.

Art. D.20.12. *Outre sa motivation, la décision comporte la mention :*

- 1° de l'identité et du domicile du requérant;*
- 2° de l'identité et du siège de l'autorité publique à laquelle la demande d'information a été faite;*
- 3° le cas échéant, des nom, prénom, domicile et qualité des personnes qui les ont représentés ou assistés;*
- 4° le cas échéant, de la convocation, de la comparution et de l'audition des personnes entendues;*
- 5° le cas échéant, du dépôt d'observations écrites;*
- 6° du prononcé, de sa date et du lieu où il est intervenu;*

7° du délai fixé par la Commission de recours en tenant compte des divers intérêts en présence, à l'expiration duquel le requérant peut exercer le droit à l'information qui lui est reconnu à l'issue de la procédure de recours.

La décision est signée par le président et le secrétaire. ».

La décision de la CRAIE est une décision et non un simple avis. La CRAIE, qui est une autorité administrative, dispose ainsi d'un pouvoir de décision propre.

Conformément aux principes du droit administratif, ses décisions, comme toute autre décision unilatérale d'une autorité administrative, revêtent un caractère exécutoire.

La CRAIE ne dispose pas *proprio motu* du pouvoir de faire produire l'information demandée. Néanmoins, le demandeur ayant obtenu une décision favorable de la CRAIE, peut se prévaloir de cette décision devant l'autorité publique qui en est le destinataire.

L'autorité publique destinataire de la décision doit en tenir compte et l'exécuter, sans pouvoir en modifier les termes ou en écarter l'application.

Il est à noter que, dans la plus grande majorité des cas, le système décrit plus haut ne pose pas de problème particulier et l'autorité administrative mise en cause s'incline devant la décision de la CRAIE.

3. Les recours suite à la décision de la Commission de recours

3.1. Les recours contre la décision de la Commission de recours

La décision de la CRAIE est une décision d'une autorité administrative. Elle produit des effets juridiques, et est susceptible de causer grief à l'autorité publique qui est destinataire de la décision, ou au demandeur d'information environnementale si elle confirme la décision de refus d'accès à l'information environnementale.

Il convient également de noter le caractère définitif de cette décision. En effet, la décision de la CRAIE épuise sa compétence et cette décision met fin à la procédure de recours.

A ce titre, un recours en annulation, et éventuellement en suspension, est ouvert devant le Conseil d'Etat, dans un délai de 60 jours.

Disposant d'une compétence d'annulation, le Conseil d'Etat examinera si la décision de la CRAIE est adéquatement motivée en fait et en droit et, le cas échéant, procédera à son annulation. La CRAIE devra, dans ce cas, re-statuier sur la demande qui lui avait été adressée. Le contrôle exercé par le Conseil d'Etat est un contrôle de légalité, qui peut être étendu, mais sans l'excéder, à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation par l'autorité ayant adopté la décision querellée, cette erreur manifeste étant assimilée à une illégalité.

3.2. Les recours en cas d'inexécution d'une décision de la Commission de recours

Dans l'hypothèse où la CRAIE a pris une décision enjoignant à l'autorité publique de délivrer l'information environnementale détenue par elle, et que cette autorité publique refuse de s'exécuter, il est loisible au bénéficiaire du droit à l'accès à l'information environnementale de saisir une juridiction de l'ordre judiciaire, selon les règles du droit commun, en vue d'obtenir l'exécution de la décision de la CRAIE.

Lors de l'examen de cette demande, le juge devra prendre en compte la décision de la CRAIE, et ne statuera pas sur la pertinence de la demande d'information, mais uniquement sur le refus de l'autorité publique d'appliquer la décision de la CRAIE. La juridiction ainsi saisie pourra par conséquent condamner cette autorité publique à des indemnités ou des astreintes en cas de persistance dans la non-exécution de la décision de la CRAIE.

Une autre possibilité laissée au demandeur consiste en l'introduction d'un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision implicite de refus de l'autorité qui détient l'information environnementale de délivrer l'information en exécution de la décision de la CRAIE. Ce recours peut être intenté à l'expiration d'un délai de quatre mois prenant cours à dater de la mise en demeure de statuer qui lui est notifiée par le demandeur.

Ici encore, le Conseil d'Etat constatera en principe l'inexécution de la décision de la CRAIE qui s'impose pourtant à l'autorité administrative et annulera la décision implicite de l'autorité administrative de ne pas se conformer à la décision de la CRAIE.

On le voit, dans les cas d'inexécution des décisions de la CRAIE, un ou plusieurs recours juridictionnels sont ouverts au demandeur. L'autorité administrative n'a en réalité pas intérêt à ne pas exécuter ces décisions, étant donné les répercussions défavorables que ce défaut d'exécution est susceptible d'engendrer pour elle (frais d'avocat, de procédure et condamnation en principe inéluctable).

4. Examen de la communication ACCC/C/2015/134 devant le *Compliance Committee*

4.1. Dispositions invoquées par le communicant

Un premier grief énoncé par le plaignant se fonde sur le fait que la Convention d'Aarhus, par ses articles 1^{er} et 4, garantit le droit d'accès à l'information environnementale dans un délai d'un mois, alors que dans le cadre des trois affaires développées dans la plainte, les plaignants ont dû attendre plus d'un an pour pouvoir bénéficier d'une partie de l'information.

Un second grief critique le système de recours prévu par la législation wallonne, et plus particulièrement dans ce que le plaignant appelle « le défaut d'effectivité du système », en ce que la décision de la CRAIE, autorité administrative, « *n'est pas suivie d'une formule exécutoire, contrairement aux jugements et arrêts des autorités judiciaires* ». Le plaignant poursuit en soutenant que « *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* ».

D'après le plaignant, « *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* ».

A l'appui du second grief, le plaignant fait état des paragraphes 1^{er}, 3 et 4, de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

4.2. Examen critique des griefs et analyse du système wallon à la lumière de la Convention d'Aarhus

Il est permis d'affirmer que le système mis en place par la législation wallonne rencontre adéquatement les objectifs de la Convention d'Aarhus.

En effet, comme mentionné *supra*, le Code wallon de l'Environnement impose aux autorités publiques de délivrer l'information environnementale faisant l'accès d'une demande d'accès dans un délai d'un mois, sauf les motifs expressément prévus par les dispositions du Code, lesquelles reproduisent le dispositif de la Convention d'Aarhus.

En cas d'absence de réponse ou de refus opposé par cette autorité publique, un recours a été prévu par le législateur régional auprès d'une Commission de recours – la CRAIE. Le législateur wallon a souhaité garantir l'impartialité et l'indépendance de cette instance. La procédure est gratuite et rapide, au vu des délais imposés par la législation à la CRAIE pour rendre sa décision.

En ce qui concerne le premier grief relatif à la délivrance de l'information dans le délai d'un mois, la Région wallonne ne peut que constater l'existence de cette obligation dans sa législation. En cas de non-respect de cette obligation, des voies de recours adéquates sont ouvertes et il ne peut être fait grief à la Région wallonne de n'avoir pas pris les dispositions nécessaires pour que le prescrit de la Convention d'Aarhus soit respecté. Le fait que, dans certains cas, le délai nécessaire pour l'obtention des informations relatives à l'environnement soit supérieur à un mois, particulièrement en cas de refus ou d'absence de réponse de l'autorité publique et de saisine des instances de recours, découle du système prévu par la Convention elle-même.

En effet, c'est le non-respect de ce délai d'un mois ou le refus opposé par l'autorité administrative qui ouvre le droit à former un recours. Dans ces circonstances, on aperçoit mal comment le délai d'un mois trouverait encore à s'appliquer.

Ce premier grief ne paraît donc pas relevant en tant qu'il est formulé de manière distincte du second grief.

En ce qui concerne le second grief relatif au prétendu manque d'effectivité du système de recours mis en place en Région wallonne, il convient de rappeler la teneur des paragraphes 1^{er}, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention d'Aarhus sur lequel est fondée la plainte.

Ces dispositions sont libellées comme suit :

« Art. 9.1. 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. »

L'article 9, paragraphe 3, ne semble pas relevant pour l'examen du cas soumis par le plaignant, étant donné que la plainte porte spécifiquement sur les recours en matière d'accès à l'information en matière d'environnement, qui sont réglés spécialement par les paragraphes 1^{er} et 4 de l'article 9.

On voit que le système instauré par l'article 9, paragraphe 1^{er}, enjoint aux Parties de donner la possibilité aux administrés de former un recours.

Ce recours peut être intenté devant une instance judiciaire, mais doit dans ce cas pouvoir être préalablement intenté devant une instance administrative impartiale et indépendante.

En effet, en spécifiant que « [d]ans 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 » (c'est nous qui soulignons), la Convention met l'accent sur la nécessité de désigner une instance pouvant rencontrer spécifiquement les objectifs de la Convention, notamment en ce qui concerne la rapidité et le faible coût de la procédure.

Même si ce souhait de rapidité est réitéré de manière plus générale à l'article 9, paragraphe 4, lequel prévoit que « 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 », et semble ainsi viser toutes les procédures de recours, l'on perçoit que la Convention opère une distinction entre un recours judiciaire, lequel constitue le droit commun, et un système de recours de première ligne, plus rapide, devant une autre instance plus à même de rencontrer les objectifs de la Convention en termes de rapidité et de coût pour l'administré.

Il ressort de ce qui précède que c'est à tort que le plaignant estime que la décision de la CRAIE ne s'impose pas à l'autorité publique refusant de communiquer une information environnementale. En effet, constituant elle-

même une autorité administrative dotée d'un pouvoir de décision, la CRAIE voit des décisions dotées de la force exécutoire. Il en irait autrement si la CRAIE ne disposait que d'une compétence d'avis.

La force exécutoire des décisions de la CRAIE, qui dispose donc d'un pouvoir d'injonction vis-à-vis de l'autorité publique défaillante, peut ensuite être mise en œuvre par le juge, en cas de persistance de refus de l'autorité publique.

Dans ce cas de figure, le droit commun s'applique, comme mentionné *supra*. La force exécutoire de la décision de la CRAIE implique que la question du bien-fondé de la demande d'accès à l'information, ainsi que l'issue qu'il convient de donner au litige, ne font en principe pas de doute². Cette décision du juge sera dotée de l'autorité de chose jugée lorsqu'aucune voie de recours ordinaire ne pourra plus être exercée à son encontre.

Enfin, il convient de relever que le texte de la Convention d'Aarhus dispose que « *les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations* ».

Comme expliqué dans *l'Implementation guide* de 2014, le système prévu par l'article 9 de la Convention n'implique pas que toutes les décisions prises dans le cadre du recours doivent être liantes.

« Under the Convention, final decisions under article 9, paragraph 1, must be binding on the public authority that holds the requested information. The Convention does not require every decision under paragraph 1 to be binding, only final ones. So, the various mechanisms and opportunities for appeal can work in combination to reach a final binding decision³. »

On relèvera enfin que cette position semble partagée par la Commission européenne, laquelle a fait part de ses observations dans le cadre d'une plainte déposée auprès d'elle dans le même dossier. En effet, le plaignant estimait également que la législation régionale réglant la matière contrevenait à 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 91/313/CEE, ainsi qu'à la convention d'Aarhus.

Dans la réponse apportée au plaignant par la Commission, celle-ci estime également que le système prévu par la Région wallonne est conforme tant au prescrit de la directive qu'à celui de la Convention d'Aarhus, précisant par ailleurs, comme le Royaume de Belgique, que « *cette position est confirmée par l'analyse fournie dans le documents explicatif (« Implementation guide ») de la Convention, élaboré par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU), seconde édition, 2014, aux pages 191 et 192* ».

Dans la même réponse, la Commission souligne qu'il « *importe de constater que l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus se réfère à des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu (c'est [la Commission] qui soulign[e]). Autrement dit, une injonction ne doit pas être prévue en toute circonstance, mais seulement dans la mesure où elle est appropriée et praticable* ».

Conclusion

Il résulte des éléments ici exposés que c'est à tort que le plaignant estime qu'aucun système clair de sanction n'est attaché au recours ouvert devant la CRAIE par la législation wallonne et que celui-ci viole les dispositions de la Convention d'Aarhus.

Le Directeur général,

Brieuc Quévy

² Il convient de réserver l'hypothèse où la décision de la CRAIE serait elle-même entachée d'illégalité. Dans ce cas de figure, le juge pourra écarter son application.

³ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE - The Aarhus Convention - Implementation guide, 2014, page 192.