

**Commission de recours pour le droit  
d'accès à l'information en matière  
d'environnement**

**Séance du 11 mai 2021**

**RECOURS N° 1142**

**En cause de :** Messieurs ...  
ayant pour conseil ...

**Requérants,**

**Contre :** la ville de Liège  
Place du Marché, 2  
4000 LIEGE

**Partie adverse.**

Vu la requête du 19 mars 2021, par laquelle les requérants ont introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, contre le traitement réservé à leur demande d'obtenir une copie de tous les dossiers administratifs relatifs à l'immeuble ... à Liège, en ce compris les plans d'implantation, de situation et des élévations ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 29 mars 2021 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 29 mars 2021 ;

Considérant que les informations réclamées par les requérants constituent incontestablement des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant qu'en accusant réception de la demande d'information, la partie adverse a, dans un courriel du 12 mars 2021 adressé au conseil des requérants, précisé les conditions d'obtention des documents réclamés par ceux-ci ; qu'à ce titre, elle a invité le conseil des requérants à verser 25 € au titre de « [p]aiement des frais de recherche » ; que, par ailleurs, le courriel du 12 mars 2021 indique que « [l]es copies sont uniquement délivrées aux

propriétaires ou sur présentation d'une autorisation de l'actuel propriétaire ou d'un compromis de vente signé » et que, « [p]our les autres cas, seules la consultation et la copie de la décision du permis de bâtir sont permises » ; qu'il ressort du même courriel que les frais de copies diffèrent selon qu'il s'agit d'une copie papier ou d'une copie digitale ; que le montant dû par copie papier s'élève à 0,10 € pour un document de format A4 et à 0,30 € pour un document de format A3, tandis que le montant prévu par copie digitale est de 0,30 € pour un document de format A4, de 0,60 € pour un document de format A3, et de 1,20 € pour un document de format A0 ; que le courriel du 12 mars 2021 signale encore qu'« [a]ucune copie n'est envoyée par mail ou par voie postale » ;

Considérant que les requérants estiment que les conditions auxquelles la partie adverse soumet ainsi l'obtention des documents qu'ils réclament appellent diverses critiques ;

### 1. A qui des copies de documents peuvent-elles être délivrées ?

Considérant que, comme le relèvent les requérants, en réservant la délivrance d'une copie à certaines catégories de personnes - en l'occurrence les propriétaires de l'immeuble concerné ou les personnes qui produisent une autorisation de ceux-ci ou un compromis de vente signé -, le courriel que la partie adverse a adressé au conseil des requérants le 12 mars 2021 méconnaît la disposition qui, à l'article D.10, alinéa 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement assure « à tout membre du public, sans qu'il soit obligé de faire valoir un intérêt », le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par les autorités publiques ;

Considérant que, dans la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission le 2 avril 2021, la partie adverse a, à ce sujet, écrit ce qui suit :

« [I]l est exact que l'application e-guichet, dans son état actuel, prévoit que la demande soit accompagnée de l'acte de propriété du bien concerné par la demande d'information. Cette condition a été ajoutée pour permettre non seulement la communication facilitée à nos services des informations utiles pour trouver les dossiers d'urbanisme (notamment la recherche trentenaire), mais également pour permettre l'analyse au cas par cas des demandes et suites à y apporter au regard des exceptions prévues par l'article D.19 du code de l'environnement, en ce compris le droit au respect de la vie privée, les droits d'auteur et le droit à la protection des données à caractère personnel. Cette demande d'acte de propriété [n'a] ni pour but, ni pour effet, de juger de l'intérêt du demandeur ou de conditionner son droit à se voir communiquer les documents conformément à la loi. Nous convenons néanmoins qu'il pourrait être pertinent d'adapter l'application e-guichet afin de clarifier les finalités de cette demande et de prévoir des solutions alternatives à la communication des informations nécessaires au bon traitement de la demande par le citoyen » ;

Considérant qu'invitée par la Commission à préciser si elle entendait, en l'espèce, appliquer l'une ou l'autre des exceptions au droit d'accès à l'information prévues par le livre Ier du code de l'environnement, la partie adverse a, dans un courriel du 4 mai 2021, répondu ainsi :

« [D]ans le cadre de cette demande, aucune exception au droit d'accès à l'information telle que prévue dans le livre Ier du code de l'environnement n'est appliquée. Les copies numériques des arrêtés et plans contenus dans l'entièreté des dossiers archivés

relatifs à l'immeuble sis ...à 4000 Liège (...) tel que demandé par ... peuvent lui être transmises [...] » ;

Considérant qu'il peut être donné acte à la partie adverse du fait qu'elle accepte de communiquer les documents litigieux au conseil des requérants ;

Considérant qu'au-delà de la présente affaire, la Commission ne peut qu'inciter la partie adverse à revoir les modalités selon lesquelles elle traite les demandes de copies de documents qui lui sont adressées et celles par lesquelles elle en avertit les demandeurs, en vue, d'une part, d'éviter de méconnaître l'article D.10, alinéa 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement et, d'autre part, de veiller à n'appliquer l'une ou l'autre des exceptions légalement admises au droit d'accès aux informations environnementales que dans le strict respect des dispositions applicables en la matière ;

## 2. Des copies peuvent-elles être envoyées par courriel ou par voie postale ?

Considérant qu'en vertu de l'article D.13, alinéa 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement, l'information environnementale peut être délivrée, notamment, sous forme de copie du document dans lequel l'information demandée est consignée ou par courrier électronique ;

Considérant que l'article D.16, § 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement ajoute que, lorsque le demandeur réclame la mise à disposition d'une information environnementale sous une forme déterminée, l'autorité publique concernée est tenue de communiquer l'information sous cette forme ;

Considérant que la même disposition ne prévoit d'exception à ce principe que dans deux cas ;

Considérant que le premier de ces cas est celui où l'information est disponible sous une autre forme facilement accessible au demandeur ; que, compte tenu des termes dans lesquels sont rédigées les dispositions de droit international et européen avec lesquelles l'article D.16, § 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement est à mettre en rapport (à savoir l'article 4, § 1<sup>er</sup>, 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique, et l'article 3, § 4, 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), l'hypothèse visée est, plus précisément, celle où l'information a déjà été publiée ou rendue publique sous une autre forme facilement accessible au demandeur ; qu'il n'apparaît pas que tel serait le cas en l'espèce ;

Considérant que la seconde hypothèse dans laquelle l'article D.16, § 1<sup>er</sup>, du livre Ier du code de l'environnement permet que l'autorité publique communique l'information sous une autre forme que celle réclamée par le demandeur est celle où cette autorité est fondée à mettre l'information à la disposition du public sous une autre forme ; que la disposition citée impose cependant alors à l'autorité d'indiquer les motifs d'une telle solution et de communiquer ceux-ci au demandeur au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande ; qu'en l'espèce, les conditions qui viennent d'être indiquées ne sont pas remplies ;

Considérant que, dans la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission le 2 avril 2021, la partie adverse a indiqué ceci à la Commission :

« Pour permettre aux citoyens de recevoir le plus rapidement possible les documents demandés, l'envoi des documents se fait sous forme électronique moyennant le paiement préalable des copies. Le citoyen reçoit un lien de transfert qui lui permet d'accéder facilement aux documents. Il lui est également loisible de venir sur rendez-vous chercher physiquement les documents.

Précisons en outre que, si les citoyens sont encouragés à utiliser l'application e-guichet, ils peuvent également contacter le service au moyen d'un mail ou d'un courrier papier. De même, les paiements sont possibles par virement bancaire. Les informations leur sont alors communiquées par courrier ou mail » ;

Considérant que, dans le courriel qu'elle a adressé à la Commission le 4 mai 2021, la partie adverse a confirmé que les documents réclamés par les requérants pouvaient être transmis par courriel au conseil de ceux-ci ;

Considérant qu'il peut être donné acte de ces précisions à la partie adverse ;

Considérant, ici aussi, qu'au-delà de la présente affaire, la Commission ne peut qu'inciter la partie adverse à indiquer clairement aux demandeurs d'informations quelles sont les diverses modalités possibles de transmission des informations qui lui sont réclamées, notamment l'envoi de copies par courriel ou par voie postale ;

### 3. Le montant réclamé aux requérants pour donner suite à leur demande d'information

#### *3.1. Dispositions relatives au prix éventuellement réclamé pour la délivrance d'informations environnementales*

Considérant qu'en vertu de l'article D.13, alinéa 3, du livre Ier du code de l'environnement, « le prix éventuellement réclamé pour la délivrance de l'information ne peut dépasser le coût du support de l'information et de sa communication » ;

Considérant que cette disposition tend à mettre en œuvre l'article 6, § 8, 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique, suivant lequel « chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable » ; qu'elle vise aussi à transposer 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 » ;

Considérant qu'il ressort du préambule de la directive 2003/4/CE que l'article 5, § 2, de celle-ci « implique que, en principe, les redevances ne peuvent excéder les coûts réels de production du matériel en question » (considérant 18 du préambule) ; que, de même, l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 16 mars 2006 - lequel a inséré dans le livre Ier du code de l'environnement la version actuelle de l'article D.13, alinéa 3 - précise que l'intention du législateur régional wallon a été de garantir que le prix éventuellement réclamé par

l'autorité publique pour la délivrance de copies ne puisse dépasser « le coût réel de production du matériel en question » (*Doc. Parl. wallon*, sess. 2005-2006, n° 309/1, page 8) ;

Considérant que, dans un arrêt du 6 octobre 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué 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 » ; que, par contre, 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 » ; qu'en ce qui concerne l'exigence selon laquelle le montant de la redevance réclamée par l'autorité publique ne peut excéder un montant raisonnable, le même arrêt a souligné qu'il convenait « d'exclure toute interprétation de la notion de « montant raisonnable » susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci » (C-71/14, *East Sussex County Council c/Information Commissioner*) ;

Considérant qu'il incombe à la Commission, au vu et en tenant compte de ce qui précède, de s'assurer que les frais réclamés pour la mise à disposition d'informations environnementales déterminées ne dépassent pas le coût réel de production du matériel en question et n'excèdent pas un montant raisonnable ;

### *3.2. Le coût des copies*

Considérant qu'en vertu du règlement de la ville de Liège du 21 octobre 2019 relatif à la redevance sur la délivrance de documents administratifs, sur le traitement de demandes d'autorisation et de permis, et sur l'exécution de travaux administratifs, le montant dû pour la délivrance de la copie numérique d'un document est de 0,30 € pour un document de format A4 et de 1,20 € pour un document de format A0 ;

Considérant que, dans le recours, les requérants écrivent ce qui suit :

« [L]es frais de copies digitales, à savoir 0,30 €/A4, 0,60 €/A3 et 1,20 €/A0, dépassent manifestement le coût du support de l'information et de sa communication et sont dès lors illégaux au regard du 3<sup>e</sup> alinéa de l'article D.13 du code de l'environnement. En effet, il est difficilement justifiable de prévoir un coût supérieur aux copies papier alors que scanner les documents réclamés, puis transférer les fichiers obtenus, est aussi chronophage, voire moins, que de les copier. En sus, les copies digitales n'entraînent aucun coût matériel puisqu'elles évitent d'utiliser de l'encre et du papier. Les frais de copies digitales devraient donc être, au maximum, équivalents aux frais de copies papier, à savoir 0,10 €/A4 et 0,30 €/A3 » ;

Considérant que, dans le courriel qu'elle a adressé à la Commission le 4 mai 2021, la partie adverse a précisé qu'en l'espèce, le montant dont les requérants devraient s'acquitter, au titre de frais de copie, pour recevoir les documents qu'ils ont demandés s'élèverait à 11,40 €, eu égard à la délivrance de 10 copies de documents de format A4 et de 7 copies de documents de format A0 ;

Considérant que, sur ce point, dans la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission le 2 avril 2021, la partie adverse a exposé ceci :

« Le prix des copies papier est bien de 0,10 € pour un document A4. Le prix des copies numériques tient compte du prix des scanners utilisés ainsi que des montants liés à l'entretien de ces machines (coût par an de 5750 € pour le scanner A0, avec un volume moyen de 3500 copies, et de 740 € pour le scanner Kofax - hors licences - pour un volume moyen de 2000 copies) » ;

Considérant qu'invitée par la Commission à justifier concrètement la différence de tarif établie entre les frais de copies digitales et les frais de copies papier, ainsi que le montant prévu pour les copies numérique de documents A0, la partie adverse a, dans le courriel qu'elle a adressé à la Commission le 4 mai 2021, répondu ainsi :

« La différence des coûts entre le prix des copies papier et les copies numériques s'explique par le coût du matériel informatique nécessaire ainsi que des montants liés à son entretien soit 740€ pour le scanner Kofax - hors licences - pour un volume moyen de 2000 copies.

Il en est de même pour les copies numériques des plans d'architecte qui nécessitent l'utilisation d'un matériel de pointe coûteux soit 5750 € par an pour le scanner A0, avec un volume moyen de 3500 copies. Par ailleurs, notre service ne disposant ni d'une tireuse de plan A0, ni d'un photocopieur permettant le morcellement d'un plan A0 en format A3, notre seule option est de le mettre à disposition du citoyen en format numérique A0 » ;

Considérant que les explications de la partie adverse contribuent à expliquer les tarifs prévus par le règlement de la ville de Liège du 21 octobre 2019 ; que, toutefois, en l'état, elles ne comportent pas d'éléments suffisants de comparaison entre les coûts qu'impliquent, respectivement, la réalisation de copies papier et la réalisation de copies digitales, pour justifier qu'en ce qui concerne la copie de documents de format A4, le coût d'une copie digitale soit trois fois supérieur à celui d'une copie papier ;

### *3.3. Le montant réclamé au titre de frais de recherche*

Considérant qu'en vertu du règlement précité de la ville de Liège du 21 octobre 2019, « [t]oute recherche introduite auprès du service de gestion documentaire et archives » est soumise au paiement d'un droit de 25 € par heure, le règlement précisant que « toute heure commencée [est] due » ;

Considérant qu'ainsi, comme la Commission l'a constaté dans une décision n° 1115 du 22 février 2021, pour l'application du tarif prévu par le règlement, il n'est pas fait de distinction selon que la recherche à réaliser ne demande pas plus que quelques instants ou quelques minutes ou requiert près d'une heure ; que, de ce fait, ledit tarif présente, pour une part non négligeable, un caractère forfaitaire ; qu'il ne tient pas suffisamment compte du temps réellement passé pour effectuer une recherche déterminée ; que des explications extrêmement générales - telles que celle déduite du « fait qu'un agent d'administration à temps plein est dédié au suivi des demandes urbanistiques des citoyens », invoquée par la partie adverse dans l'affaire qui a donné lieu à la décision n° 1115 du 22 février 2021 - ne

suffisent pas à justifier concrètement qu'un montant de 25 € soit réclamé au titre de la recherche qu'implique le traitement d'une demande d'information déterminée ;

Considérant que, dans la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission le 2 avril 2021, la partie adverse a indiqué à la Commission qu'à la suite de la décision n° 1115 du 22 février 2021, elle envisageait de modifier son règlement sur ce point, « de sorte que le tarif prévu soit calculé au pro rata par heure des prestations réellement effectuées par les agents communaux pour répondre à la demande et que la disposition concernant le calcul de la redevance 'à l'heure commencée' ne soit plus applicable aux demandes d'informations environnementales » ;

Considérant que, dans le courriel qu'elle a adressé à la Commission le 4 mai 2021, la partie adverse a expliqué que le traitement complet de la demande d'information des requérants impliquait qu'un de ses agents effectue des prestations pendant 121 minutes, sur la base du calcul suivant :

- « -Traitement du courrier et des pièces annexes : 5 minutes ;
- Recherche (adresse, noms dans les différents outils) : 15 minutes ;
- Manutention : 10 minutes ;
- Préparation à la numérisation : 8 minutes ;
- Numérisation de 7 scans A0 : 28 minutes ;
- Numérisation de 10 scans A4 : 20 minutes ;
- Rédaction des courriers : 5 minutes ;
- Transmission des documents (à faire) : 30 minutes (cette étape se fait après paiement) » ;

Considérant que, sur cette base et en tenant compte du salaire horaire d'un employé d'administration (26,00 € par heure, soit 0,43 € par minute), la partie adverse a indiqué à la Commission qu'en l'espèce, le coût imputable au temps passé par un agent de ses services s'élèverait à 52,03 € ;

Considérant qu'en l'espèce un tel montant, qui s'ajoute aux frais de copie, est particulièrement dissuasif et de nature à limiter le droit d'accès à l'information, et ne peut donc être tenu pour raisonnable, dès lors spécialement que les prestations auxquelles il se rapporte concernent un nombre limité de copies ;

Considérant qu'il convient aussi de souligner que seule une partie limitée, dans leur objet et dans leur durée, des prestations énumérées par la partie adverse peut être considérée comme relevant des tâches ou des travaux de « recherche » qu'entend couvrir la partie adverse ; qu'il n'y a pas lieu pour celle-ci de mettre à charge des requérants, au titre de frais de recherche, des frais excédant le seul fait de la recherche qu'implique le traitement de la demande d'information ;

**PAR CES MOTIFS,  
LA COMMISSION DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours est recevable et fondé.

**Article 2** : La partie adverse communiquera aux requérants (en leur domicile élu, étant le cabinet de leur conseil), dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie, envoyée par courriel, des dossiers administratifs relatifs à l'immeuble ...), en ce compris les plans d'implantation, de situation et des élévations.

**Article 3** : La partie adverse déterminera, en tenant compte des considérants des motifs de la présente décision figurant sous les titres « 3.2. Le coût des copies » et « 3.3. Le montant réclamé au titre de frais de recherche », le montant raisonnable dû pour couvrir le coût réel de production du matériel qu'implique la délivrance, aux requérants, d'une copie des documents qu'ils ont sollicités, si elle estime qu'il y a lieu de le leur réclamer.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 11 mai 2021 par la Commission composée de Monsieur Benoît JADOT, président, Mesdames Claudine COLLARD et Carine LAMBERT, Messieurs Frédéric MATERNE et Jean-François PÜTZ, membres effectifs, et Monsieur Frédéric FILLEE, membre suppléant.

**Le Président,**

**Le Secrétaire,**

**B. JADOT**

**Fr. FILLEE**