

Séance du 21 juin 2022

RECOURS n° 1240

**En cause de :** Madame ...

**Partie requérante**

**Contre :** Service Public de Wallonie,  
Département des Permis et Autorisations,  
Avenue du Prince de Liège, 15

5100 JAMBES

**Partie adverse**

Vu la requête datée du 11 avril 2022, réceptionnée le 12 avril 2022, par laquelle la partie requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre le refus de la partie adverse de lui communiquer, copie de deux documents cités dans un arrêté ministériel du 23 décembre 2021 octroyant à la société ... un permis unique pour six éoliennes à Liernu/Eghezée, à proximité de l'autoroute E411 et de la réserve naturelle domaniale du Fond des Nues, étant « la convention signée par une seule des parties formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 19 mai 2021 » et « la convention correctement [signée] formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 22 septembre 2021 » ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 21 avril 2022 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 21 avril 2022;

Vu la décision de la Commission du 11 mai 2022 prolongeant le délai pour statuer ;

Sur la notion d'information environnementale au sens du livre 1er du code de l'environnement et l'absence d'intérêt requis dans le chef du demandeur d'accès à l'information

Considérant qu'à la demande d'accès à l'information formée par la requérante par courrier initial du 21 février 2022, et courrier de rappel du 25 mars 2022, la partie adverse a répondu qu'elle estimait que les documents demandés ne constituaient pas une information environnementale au sens du Code de l'environnement et qu'ils ne pouvaient donc être communiqués ; que dans cette réponse, la partie adverse a précisé que la convention concernée qui « acte l'arrêté définitif des activités de l'ulmodrome dès l'érection des éoliennes visées par la demande de permis unique, est une convention privée impliquant un acteur non lié au projet en tant que tel, dont le contenu détaillé n'a aucun rapport avec le projet et dont la seule portée générale (arrêt définitif des activités de l'ulmodrome) est susceptible d'aider à la compréhension de la décision qui a été prise » ; que la partie adverse a réitéré cette position auprès de la Commission ; qu'en outre, s'agissant du premier document demandé, à savoir la convention signée par une seule des parties, la partie adverse a exposé à la Commission qu'elle « ne [voyait] pas en quoi le fait que le document soit signé ou pas modifie le fait qu'il doive ou pas être transmis » ;

Considérant que la partie adverse a transmis les deux documents demandés à la Commission, qui en a pris connaissance ;

Considérant que la première question qui se pose, au vu de la réponse donnée par la partie adverse à la partie requérante ainsi qu'à la Commission, est de savoir si la convention concernée, signée selon le cas par l'une, ou l'ensemble des parties à celle-ci, constitue une information environnementale au sens du livre 1er du code de l'environnement et des dispositions qui organisent l'accès à de telles informations ;

Considérant que selon l'article D. 6, 11°, du livre 1<sup>er</sup> du Code de l'Environnement, la notion d' « information environnementale » est définie comme étant :

« toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant:

a. l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;

b. des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a.;

c. les mesures, y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a. et b., ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

d. les rapports sur l'application de la législation environnementale;

e. les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c.;

f. l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, le cadre de vie, le patrimoine, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a., ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b. et c. ; »

Qu'ainsi, en vertu de l'article D.6, 11°, c), du livre 1er du code de l'environnement, la notion d' « information environnementale » couvre toute information détenue par une autorité publique, concernant les mesures et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou destinées à protéger celui-ci ;

Considérant qu'en l'espèce, les documents réclamés par la requérante ont pour objet d'organiser et d'acter la cessation définitive des activités d'un ulmodrome en vue de permettre la construction et l'exploitation d'un parc de six éoliennes ; que cette cessation définitive des activités de l'ulmodrome revêt à cet égard un caractère indispensable, comme l'expose l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021 octroyant à la société ... un permis unique pour six éoliennes à Liernu/Eghezée, à proximité de l'autoroute E411 et de la réserve naturelle domaniale du Fond des Nues, dès lors que « l'incompatibilité entre l'aviation et la présence d'éoliennes a été à de nombreuses reprises démontrée » ;

Considérant que l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021 précité fait suite à un arrêt n° 249.710, prononcé par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat le 3 février 2021, qui a annulé l'arrêté du 4 janvier 2018 par lequel le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne avait délivré à la s.a. ... un permis unique visant à construire et exploiter un parc de six éoliennes et une cabine de tête à Liernu dans un établissement situé route de Gembloux à Eghezée ; que cet

arrêt considère que le troisième moyen invoqué à l'appui du recours en annulation est fondé, pour les motifs suivants :

*«L'arrêt n° 244.242 du 17 avril 2019 a jugé ce moyen sérieux au terme de l'analyse suivante :*

*« [...]*

*Après avoir constaté que la piste de l'ulmodrome est toujours couverte par un permis d'environnement valable, l'autorité régionale indique ce qui suit :*

*“ Considérant, toutefois, qu'en cours d'instruction du présent recours, la demanderesse a versé au dossier un engagement irrévocable par voie contractuelle de la S.P.R.L. ... (exploitant l'ulmodrome) envers ... de cesser l'exploitation de l'ulmodrome à Eghezée dès la mise en exécution du présent permis unique;*

*Considérant que cet engagement entre la demanderesse et la société ... lève le motif visant l'incompatibilité entre le présent projet et l'exploitation de l'ulmodrome de Liernu, seul motif justifiant la proposition de refus du rapport de synthèse sur recours;*

*(...).”*

*Elle impose, parmi les conditions d'exploitation particulières applicables à l'établissement, l'établissement, la condition suivante :*

*“ Conformément à l'engagement irrévocable par voie contractuelle liant l'exploitant et la société ..., la mise à exécution du présent permis met fin à l'ulmodrome. L'exploitant est tenu d'informer par écrit, au plus tard 60 jours avant le début des travaux de construction, la société ...”.*

*Dans l'examen de la situation de l'ulmodrome, le Ministre fait état du permis d'environnement octroyé le 18 novembre 2014 en première instance par le collègue communal d'Eghezée à la S.P.R.L. .... Or, il ressort de l'arrêt n° 242.587 du 10 octobre 2018 que ce permis précité a fait l'objet d'une décision de retrait et que le collègue communal d'Eghezée a octroyé un nouveau permis unique le 18 décembre 2017 à la société exploitante de l'ulmodrome autorisant notamment l'exploitation de celui-ci. Alors que l'acte attaqué a été pris le 4 janvier 2018, son auteur ne semble pas en avoir eu connaissance. Cela étant, cette situation de fait n'invalide pas la constatation faite par l'autorité régionale que l'exploitation de l'ulmodrome est bien couverte par un permis d'environnement valable.*

*L'auteur de l'acte attaqué se réfère à “l'engagement contractuel” conclu entre la S.P.R.L. ... et le demandeur de permis, qu'il qualifie d'irrévocable.*

*Est produite en annexe 4 du permis attaqué une lettre, non datée, signée par les cocontractants et faisant état de l'engagement "contractuel" de l'exploitant de l'ulmodrome de mettre fin à son exploitation dès "la mise en oeuvre" du permis unique de construire et exploiter les éoliennes, s'il est délivré. Seule cette lettre figure au dossier administratif. La partie adverse ne prétend d'ailleurs pas avoir été mise en possession du contrat conclu entre les deux sociétés. Cette lettre, produite et prise en considération par l'auteur de l'acte attaqué, ne donne cependant pas d'indications quant aux conditions et modalités exactes des engagements pris mutuellement par les deux cocontractants. Celles-ci ne sont pas suffisamment précisées.*

*Ainsi, à lire la lettre précitée, l'exploitation de l'ulmodrome doit cesser dès la "mise en oeuvre" du permis attaqué. Or à l'audience, alors que la partie intervenante a confirmé que les travaux sont en cours, les parties requérantes ont signalé que l'ulmodrome poursuivait ses activités. Les parties adverse et intervenante ne l'ont pas contesté.*

*L'autorité administrative, sur la base du seul courrier en sa possession, compte tenu de ses termes et de sa nature, ne pouvait être assurée de la renonciation effective par la S.P.R.L. ... au volet environnemental du permis unique dont elle bénéficiait, et ce, dès la mise en oeuvre du permis unique attaqué, alors que seul un tel engagement aurait été de nature à lever les objections émises par le fonctionnaire technique.*

*Par ailleurs, la condition fixée dans le permis attaqué a pour destinataire le bénéficiaire de ce permis et est dépourvue d'effet à l'égard d'un tiers. A fortiori, elle ne peut mettre fin au permis unique autorisant l'exploitation de l'ulmodrome, d'autant que celui-ci a été accordé par une autre autorité administrative.*

*En conclusion, la partie adverse a manqué à son devoir de minutie et n'a pas motivé adéquatement le permis attaqué en considérant, sur la seule base de la lettre qui lui était produite, que le motif relatif à l'incompatibilité entre le projet de l'exploitation de l'ulmodrome de Liernu, justifiant la proposition de refus du rapport de synthèse sur recours était levé.*

*Prima facie, le troisième moyen est sérieux ».*

*L'analyse faite par l'arrêt précité garde toute sa pertinence. Pour le surplus, l'irrégularité mise en exergue par les parties requérantes a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de l'acte attaqué dès lors que, d'une part, l'arrêt de l'exploitation de l'ulmodrome est un élément déterminant de l'octroi du permis et que, d'autre part, le grief fait apparaître que l'autorité n'a pas pu statuer en toute connaissance de cause sur cette problématique. Les parties requérantes ont dès lors intérêt à l'irrégularité qu'elles allèguent. »*

Considérant que cet arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat constate donc que la cessation des activités de l'ulmodrome est un élément déterminant du

permis unique dont il prononce l'annulation ; qu'il en va évidemment de même à l'égard du permis unique délivré par l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021, qui a le même objet que le permis annulé par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, et qui fait suite à l'arrêt précité ; que la convention « formalisant la cessation de l'ULMODROME » constitue donc un élément déterminant du permis unique ici concerné ;

Qu'à ce titre, ladite convention constitue donc une information détenue par une autorité publique, concernant des mesures ou des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou destinées à protéger celui-ci ; qu'il s'agit donc bien d'une « information environnementale » au sens de l'article D.6, 11°, du livre 1er du Code de l'environnement ; que la circonstance, invoquée par la partie adverse qu'il s'agit d'une « convention privée impliquant un acteur non lié au projet en tant que tel » n'enlève rien à ce constat ; que par ailleurs, l'essentiel de cette convention, dont la Commission a pris connaissance, et qui ne compte que six pages, dont deux pages et demi de clauses contractuelles, le reste étant constitué de l'identification et des signatures des parties ainsi que d'un préambule, porte précisément sur la cessation de l'exploitation de l'ulmodrome ; que la partie adverse ne peut donc être suivie lorsqu'elle expose que son « contenu détaillé n'a aucun rapport avec le projet et dont la seule portée générale (arrêt définitif des activités de l'ulmodrome) est susceptible d'aider à la compréhension de la décision qui a été prise » ;

Considérant par ailleurs que le droit d'accès à une information environnementale n'est pas subordonné à l'existence d'un intérêt dans le chef du demandeur, comme le consacre expressément l'article D.10., alinéa 1er, du livre 1er du code de l'environnement ;

Considérant enfin que, dès lors que le permis unique délivré par arrêté ministériel du 23 décembre 2021 mentionne expressément aussi bien la « la convention signée par une seule des parties formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 19 mai 2021 » que « la convention correctement [signée] formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 22 septembre 2021 », il n'existe aucun motif de réserver un sort différent à la demande d'accès à l'information et au recours selon qu'il porte sur l'un ou l'autre de ces documents ;

#### Sur les documents eux-mêmes

Considérant que la partie adverse a, en premier lieu, communiqué à la Commission une copie de « la convention signée par une seule des parties formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 19 mai 2021 », ainsi qu'une copie de « la convention correctement [signée] formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 22 septembre 2021 », mentionnées toutes deux dans l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021 octroyant à la société ... un permis unique pour la construction et l'exploitation de six éoliennes à Liernu/Eghezée, à proximité de l'autoroute E411 et de la réserve naturelle

domaniale du Fond des Nues, référencé « permis REC.PU/17.127 – CE 21003 du 23 décembre 2021 » ;

Considérant que ces deux conventions, qui hormis la signature des parties, sont en tout point identiques, font mention, en page 4, sous le point 1.2.2., d'une « annexe 3 », qui est censée indiquer, selon ce même point 1.2.2., la forme dans laquelle, s'agissant de la licence DGTA, la s.p.r.l. ... sera tenue de confirmer à la DGTA la cessation de ses activités, par courrier ; que ces conventions font également mention, en page 5, d'une « annexe 6 », censée constituer un modèle de courrier, concernant « le permis unique du 15 septembre 2017 », à adresser par la s.p.r.l. ... aux autorités concernées et aux Ministres compétents, aux fins de confirmer la cessation de ses activités ;

Qu'à ces conventions, qui constituent en réalité un « avenant à la convention transactionnelle » déjà conclue entre les parties, n'est toutefois jointe aucun annexe numérotée 3 ; que ces deux conventions mentionnent par contre, *in fine*, trois annexes, numérotées non pas 1 à 3, mais 5 à 7, étant « Annexe 5 : permis unique du 15 septembre 2017 », « Annexe 6 : courrier au Ministre » et « Annexe 7 : courrier au Ministre » ;

Considérant que ces annexes n'ont pas été communiquées en même temps que les conventions par la partie adverse à la Commission ; qu'à la demande de cette dernière, la partie adverse lui a toutefois ensuite communiqué une copie d'un courrier que lui ont adressé les conseils de la s.a. ... le 17 mai 2021, auquel est annexée la convention non signée par toutes les parties, et ses annexes, à savoir :

- une annexe non numérotée étant un extrait du registre aux délibérations du collège communal de la commune d'Eghezée, contenant une délibération du 18 décembre 2017, par laquelle est accordé le permis unique demandé par la s.p.r.l. ..., pour régulariser l'exploitation d'un ulmodrome, en ce compris la construction de nouveaux hangars, dans un établissement situé chemin N°20 – Bois de Liernu sin à 5310 Liernu ;
- deux annexes numérotées 6 et 7, étant deux modèles de courriers à adresser « aux Ministres »;

Considérant que, s'agissant de l'annexe non numérotée étant le permis unique octroyé à la s.p.r.l. ..., les conventions mentionnent, en page 3, point 1.2.1., un permis unique du « 15 décembre 2017 » ; qu'en page 4 des conventions, au point 1.2.3. , ainsi qu'en page 6, *in fine*, il est question d'un « permis unique du 15 septembre 2017 » ; que le permis unique délivré par la commune d'Eghezée, et dont copie est annexée à la convention non signée par toutes les parties, est pour sa part, comme mentionné ci-avant, daté du 18 décembre 2017 ; que font tous deux état d'un permis unique délivré le 18 décembre 2017, les arrêts n° 244.242 et n° 249.710, prononcés par la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat respectivement le 17 avril 2019 et le 3 février 2021, mentionnés ci-avant, et

qui ont suspendu, puis annulé l'arrêté du 4 janvier 2018 par lequel le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne délivre à la société anonyme (SA) ... un permis unique visant à construire et exploiter un parc de six éoliennes et une cabine de tête à Liernu dans un établissement situé route de Gembloux à Eghezée ;

Que, dans ce contexte, tout laisse à penser, au-delà de tout doute raisonnable, que les dates du 15 décembre 2017 et du 15 septembre 2017 mentionnées aux pages 3, 4 et 6 des conventions, constituent en réalité des erreurs matérielles, et que le seul permis unique concerné et visé par lesdites conventions est bien celui daté du 18 décembre 2017 ;

Considérant que, quelles que soient les annexes dont il est fait état dans le texte même des conventions, il n'apparaît pas des mesures d'instruction réalisées par la Commission que des documents autres que ceux identifiés, *in fine*, page 6 des conventions, comme étant les annexes 5, 6 et 7, auraient été annexés aux dites conventions ;

Qu'il apparaît également que les trois annexes ainsi mentionnées sont les trois documents annexés à la convention non signée par toutes les parties, que les conseils de la s.a. ... ont adressés à la partie adverse par courrier du 17 mai 2021, à savoir, le permis unique délivré à la s.p.r.l. ... le 18 décembre 2017 par la commune d'Eghezée, et les deux modèles de courrier à adresser « aux Ministres » ;

Considérant que la partie adverse n'a pas communiqué les annexes à la convention signée par l'ensemble des parties ; que toutefois, interrogée par la Commission, elle a exposé que les annexes à la convention non signée sont demeurées identiques, de sorte qu'elles doivent être tenues comme constituant également les annexes à la convention signée ;

Considérant que, dans ce contexte, il est permis de conclure que la partie adverse détient effectivement une copie de « la convention signée par une seule des parties formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 19 mai 2021 », ainsi qu'une copie de « la convention correctement [signée] formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 22 septembre 2021 », mentionnées toutes deux dans l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021 octroyant à la société ... un permis unique pour la construction et l'exploitation de six éoliennes à Liernu/Eghezée, à proximité de l'autoroute E411 et de la réserve naturelle domaniale du Fond des Nues, référencé « permis REC.PU/17.127 – CE 21003 du 23 décembre 2021 », ainsi que des annexes à ces conventions ;

#### Sur les exceptions au droit d'accès à l'information environnementale

Considérant que selon l'article D.19, §1<sup>er</sup>, du livre 1er du code de l'environnement, le droit d'accès à l'information peut être limité dans la mesure où son exercice est susceptible de porter atteinte à des intérêts limitativement énumérés ; que, selon le paragraphe 2 du



même article, les motifs de limitation ainsi énumérés doivent toutefois être interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information ; que la partie adverse n'invoque aucun de ces motifs de limitation ;

Considérant toutefois que l'article D.19, § 1er, alinéa 1er, f), du livre 1er du code de l'environnement et l'article 27, § 1er, 1°, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement permettent de limiter le droit d'accès à l'information lorsque son exercice est susceptible de porter atteinte à la confidentialité des données à caractère personnel ou des dossiers concernant une personne physique, si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations ;

Considérant qu'à cet égard, la Commission considère qu'il convient d'éviter de divulguer le domicile des personnes physiques parties aux conventions dont la communication est demandée ; que ces informations ne présentent guère d'intérêt d'un point de vue environnemental, de sorte que la mise en balance entre l'intérêt public servi par la divulgation de celles-ci avec l'intérêt servi par le refus de les divulguer penche en faveur de ce dernier ;

Que par contre, s'agissant des identités des personnes physiques qui soit représentent les personnes morales qui sont parties aux conventions, soit sont elles-mêmes directement parties à la convention, rien ne justifie le refus de les divulguer ; qu'en effet, l'identité des parties à une convention ou de ses représentants, constitue un élément essentiel de celle-ci, qui permet de déterminer à qui incombent les obligations et engagements pris dans la convention ainsi que les personnes qui sont les bénéficiaires des droits et avantages qu'elle instaure ;

#### **PAR CES MOTIFS,**

#### **LA COMMISSION DECIDE :**

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

**Article 2** : La partie adverse communiquera à la partie requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision, en y omettant les domiciles des personnes physiques parties aux dites conventions, les deux conventions mentionnées dans l'arrêté ministériel du 23 décembre 2021 octroyant à la société ... un permis unique pour la construction et l'exploitation de six éoliennes à Liernu/Eghezée, à proximité de l'autoroute E411 et de la réserve naturelle domaniale du Fond des Nues, référencé « permis REC.PU/17.127 – CE 21003 du 23 décembre 2021 », à savoir :

1° une copie de « la convention signée par une seule des partie formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 19 mai 2021 », en ce compris les trois documents y

annexés, et identifiés, *in fine*, de la convention, comme étant les annexes 5, 6 et 7, à celle-ci, à savoir, le permis unique identifié par erreur comme datant du « 15 septembre 2017 », mais daté du 18 décembre 2017, ainsi que les deux modèles de courriers identifiés comme étant des « courriers au Ministre » ;

2° une copie de « la convention correctement [signée] formalisant la cessation de l'ULMODROME reçue en date du 22 septembre 2021 ».

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 21 juin 2022 par la Commission de recours composée de Madame A.VAGMAN, présidente, Mesdames C. LAMBERT et C. SOHIER, membres effectives, Monsieur J.-P. PÜTZ, membre effectif, Monsieur L.L'HOIR, membre suppléant, et Monsieur F.FILLEE, effectif, assurant, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

**La Présidente,**

**Le Secrétaire,**

**A. VAGMAN**

**F.FILLEE**