

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

Séance du 18 juillet 2022

RECOURS n° 1251

En cause de : Maîtres ...et ...
Avocats
....

Requérants

Contre : Madame
Ministre de l'environnement, de la nature, de la forêt, de la ruralité et du bien-être animal
Rue d'Harscamp, 22
5000 NAMUR

Partie adverse

Vu la requête du 20 juin 2022, réceptionnée en date du 22 juin 2022, par laquelle les requérants ont introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre l'absence de suite réservée à leur demande d'obtenir, par voie électronique si possible, une copie des avis des instances invitées à remettre avis sur l'avant-projet de décret instituant le code de gestion des ressources du sous-sol, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 14 juillet 2021 ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 27 juin 2022 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse en date du 27 juin 2022 ;

I. La demande d'information et l'objet du recours

Considérant que, le 30 novembre 2021, les requérants ont demandé à la partie adverse de leur indiquer si un avant-projet de décret instituant le code de gestion des ressources du sous-sol est toujours en cours d'examen au sein de son cabinet et, dans l'affirmative, de leur indiquer le calendrier prévu pour cet avant-projet ;

Considérant que, le 24 janvier 2022, la partie adverse leur a répondu ceci :

« L'avant-projet de décret instituant le code de gestion des ressources du sous-sol a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 14 juillet 2021. Conformément à la décision du 14 juillet 2021, différentes instances ont été invitées à remettre avis sur cet avant-projet de décret. Mes services analysent actuellement ces avis avant de proposer ce texte en deuxième lecture au Gouvernement wallon. Le Conseil d'Etat sera consulté, comme le prévoit la procédure, entre la deuxième et la troisième lecture » ;

Considérant que, dans un courriel du 11 février 2022, les requérants se sont adressés comme suit à la partie adverse :

« Nous faisons suite à votre courrier de ce 24 janvier pour lequel nous vous remercions.

Nous prenons bonne note de ce que vos services procèdent actuellement à l'analyse des avis émis par les différentes instances amenées à faire part de leurs observations sur l'avant-projet de décret.

Auriez-vous la gentillesse de nous réserver copie, par voie électronique si possible, de ces avis ? Nous vous en remercions d'avance.

Pour autant que de besoin, la présente demande est basée sur les dispositions constitutionnelle et décrétales relatives à la publicité de l'administration. [...] » ;

Considérant que, dans un courriel du 6 mai 2022, les requérants ont réitéré auprès de la partie adverse leur demande d'obtenir une copie des avis des instances amenées à faire part de leurs observations sur l'avant-projet de décret ;

Considérant qu'en dépit d'un rappel adressé par les requérants à la partie adverse le 3 juin 2022, celle-ci n'a pas donné suite à leur demande d'obtenir une copie des avis précités ; que le recours est dirigé contre l'absence de suite réservée à cette demande ;

II. La note d'observations adressée par la partie adverse à la Commission

Considérant qu'après avoir reçu une copie du recours, la partie adverse a transmis à la Commission une note d'observations rédigée dans les termes suivants :

« [V]oici les arguments que le cabinet souhaite mettre en avant auprès de la CRAIE :

- Tout d'abord, Maîtres ... et ... basaient leur demande de départ (courriel du 11 février 2022) sur « la publicité de l'administration » et non sur le droit d'accès à l'information environnementale. N'étant pas une administration, nous n'avons pas compris leur demande. Celle-ci aurait dû être dirigée vers l'administration directement ;

- Ensuite, à considérer que la demande se base sur le droit d'accès à l'information environnementale, il ne nous semble pas opportun d'envoyer les documents à Maîtres ... et ... pour les raisons suivantes :
 - ° La demande pourrait porter atteinte aux intérêts des personnes/instances ayant fourni leurs avis. En effet, celles-ci n'ont pas consenti à la divulgation de ces avis (sauf si elles les ont elles-mêmes rendus publics mais alors le demandeur peut aisément trouver l'information par lui-même) ;
 - ° Il nous semble également que la divulgation de ces documents contreviendrait au RGPD et que certaines des données à caractère privé ne doivent pas être transmises ;
 - ° Ces documents sont des documents à usage interne et ne sont pas destinés à produire des effets en dehors du cadre de la préparation de la seconde lecture de l'APD ;
 - ° La demande ne nous semble pas raisonnable car elle représente une trop grande quantité de documents ;
 - ° Si les documents devaient être néanmoins communiqués, il serait opportun d'attendre la fin du processus de la seconde lecture et ce, afin de ne pas interférer dans le processus législatif en cours ;
 - ° La demande est formulée de manière bien trop large. Si certains documents ou parties de document devaient être envoyés aux requérants, il nous semble que ceux-ci devraient préciser de quels avis il s'agit. » ;

III. Examen du recours et des observations de la partie adverse

1. 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 1er du code de l'environnement ;

2. Considérant que les dispositions qui régissent le droit d'accès aux informations environnementales font partie des dispositions relatives à ce qu'il est communément convenu d'appeler « la publicité de l'administration » ; que, dans cette dernière expression, le terme « administration » couvre de manière générale toutes les personnes ou institutions relevant du secteur public qui, comme tel est le cas de la partie adverse, sont soumises aux obligations de publicité prévues par les dispositions en la matière ; qu'en ce qui concerne l'application de celles-ci au sein de la personne morale qu'est la Région wallonne, contrairement à ce que suggère la partie adverse dans sa note d'observations, le mot « administration » qui figure dans l'expression « publicité de l'administration » ne vise donc pas uniquement les services administratifs de la Région wallonne, envisagés distinctement des ministres et de leurs cabinets ;

Considérant qu'en tenant compte de ce que les informations réclamées par les requérants constituent incontestablement des informations environnementales, le fait qu'ils ont présenté leur demande comme étant « basée sur les dispositions constitutionnelle et décrétales relatives à la publicité de l'administration » ne pouvait donc empêcher la partie adverse de comprendre qu'il s'agissait d'une demande fondée sur le droit d'accès aux informations environnementales et que cette demande lui était adressée ;

Considérant qu'en outre, il ne résulte d'aucune règle que les requérants auraient dû adresser leur demande à l'un des services administratifs qui dépendent de la partie adverse, plutôt qu'à cette dernière ;

3. Considérant que la demande d'information fait suite au courrier du 24 janvier 2022 dans lequel la partie adverse signalait aux requérants que « [l]'avant-projet de décret instituant le code de gestion des ressources du sous-sol a été adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 14 juillet 2021 », que, « [c]onformément à la décision du 14 juillet 2021, différentes instances ont été invitées à remettre avis sur cet avant-projet de décret » et que « [s]es services analysent actuellement ces avis avant de proposer ce texte en deuxième lecture au Gouvernement wallon » ;

Considérant qu'au vu des termes de ce courrier, en formulant la demande d'information en ce sens que, « pren[ant] bonne note de ce que [les services de la partie adverse] procèdent actuellement à l'analyse des avis émis par les différentes instances amenées à faire part de leurs observations sur l'avant-projet de décret », ils réclamaient une copie « de ces avis », les requérants ont exprimé sans la moindre ambiguïté le souhait d'obtenir une copie des avis qu'ont donnés sur l'avant-projet de décret les instances qui, conformément à la délibération du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021, ont été invitées à remettre leurs avis ;

Considérant que, contrairement à ce que semble suggérer la partie adverse dans la note d'observations, la demande d'information ne manque donc aucunement de précision ;

4. Considérant qu'à la demande de la Commission, la partie adverse a transmis à celle-ci la notification de la délibération du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021 adoptant en première lecture l'avant-projet de décret instituant le code de la gestion des ressources du sous-sol ; qu'il en résulte qu'en ce qui concerne la consultation de diverses institutions sur cet avant-projet, le Gouvernement a pris la décision suivante :

« [Le Gouvernement] charge la Ministre de l'Environnement :

- de requérir, dans un délai ne dépassant pas 45 jours, l'avis du pôle « Environnement », du pôle « Aménagement du territoire », du pôle « Energie », de la CRAEC, de la FEDIEX, de l'UVCW, du SPW TLPE Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, d'Ardenne et Gaume, d'Aquawal, de l'Autorité de protection des données, de la Commission wallonne d'étude et de protection des sites souterrains, de la Fédération européenne de la géothermie, de la Fédération des énergies renouvelables et du Service géologique de Belgique (SGB) sur ce projet ;
- de soumettre ce projet à l'avis du Gouvernement de la Communauté germanophone,

et de le lui représenter ensuite » ;

Considérant qu'en application de l'article D.20.8 du livre 1er du code de l'environnement, la partie adverse a aussi transmis à la Commission, par voie électronique, les avis donnés sur l'avant-projet de décret par les diverses institutions que mentionne cet extrait de la notification de la délibération du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021, à l'exception

toutefois - mais sans doute s'agit-il d'une inadvertance - de l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) ;

5. Considérant qu'au terme d'une rapide recherche, la Commission a pu constater que plusieurs des avis sollicités par la partie adverse sur la base de la décision du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021 sont accessibles sur internet ; qu'il en va ainsi de l'avis donné conjointement par le pôle « Environnement », le pôle « Aménagement du territoire », le pôle « Energie » et la CRAEC ¹, de l'avis de l'UVCW ², de l'avis de l'Autorité de protection des données ³ et de l'avis de la Fédération des énergies renouvelables ⁴ ; que les requérants peuvent donc consulter aisément lesdits avis ; qu'en ce qui concerne ceux-ci, le recours n'a dès lors plus d'objet ;

6. Considérant qu'en ce qui concerne le point de savoir s'il y a lieu de communiquer aux requérants une copie des avis, sollicités par la partie adverse sur la base de la décision du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021, autres que ceux qui ont été donnés par le pôle « Environnement », le pôle « Aménagement du territoire », le pôle « Energie », la CRAEC, l'UVCW, l'Autorité de protection des données et la Fédération des énergies renouvelables, il y a lieu de faire les observations suivantes :

6.1. Considérant que, comme indiqué au point 3 ci-dessus, la demande d'information ne manque aucunement de précision ; que, partant, contrairement à ce que soutient la partie adverse, la demande d'information ne peut être considérée comme étant formulée de manière trop large ou trop générale ; que, dès lors et contrairement à ce que soutient aussi la partie adverse, rien n'obligeait les requérants à limiter leur demande, au sein de l'ensemble des avis sollicités par la partie adverse sur la base de la décision du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021, à « certains documents ou parties de document » ;

Considérant qu'en outre, la Commission ne peut adhérer à la thèse de la partie adverse suivant laquelle « [l]a demande ne [...] semble pas raisonnable car elle représente une trop grande quantité de documents », ce par quoi la partie adverse paraît suggérer que la demande d'information serait « manifestement abusive » au sens de l'article D.18, § 1^{er}, b), du livre 1^{er} du code de l'environnement ; qu'en effet, il ne peut être raisonnablement soutenu que la charge qu'implique, pour la partie adverse, la communication, par voie électronique, de huit avis clairement identifiés et d'une ampleur toute relative serait à ce point importante qu'elle devrait être qualifiée d'excessive et serait de nature à compromettre le bon accomplissement des missions d'intérêt général de la partie adverse, au point de rendre la demande d'information manifestement abusive ;

6.2. Considérant qu'en affirmant que les documents réclamés par les requérants « sont des documents à usage interne et ne sont pas destinés à produire des effets en dehors du cadre de la préparation de la seconde lecture de l'APD », la partie adverse se réfère

¹ <https://www.cesewallonie.be/sites/default/files/uploads/avis/AT.21.97.AV%20DECRET-Code%20sous-sol.pdf>

² <https://www.uvcw.be/environnement/actus/art-6944>

³ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-168-2021.pdf>

⁴ https://www.edora.org/wp-content/uploads/2021/11/DecretSousSol-AP_1ereLect_AvisEDORA_Final_211105.pdf

manifestement à la disposition qui, à l'article D.18, § 1^{er}, e), du livre 1^{er} du code de l'environnement, permet de rejeter une demande d'information environnementale qui concerne des communications internes ; que le SPW TLPE, Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, est un service du Gouvernement, de sorte que l'avis qu'il a donné à la partie adverse, à la demande du Gouvernement, sur l'avant-projet de décret instituant le code de la gestion des ressources du sous-sol, peut être considéré comme étant une communication interne ; qu'en revanche, la FEDIEX, Ardenne et Gaume, Aquawal, la Commission wallonne d'étude et de protection des sites souterrains, la Fédération européenne de la géothermie, le Service géologique de Belgique et le Gouvernement de la Communauté germanophone sont des institutions distinctes de la Région wallonne et dotées d'une organisation propre, de sorte que les avis qu'ils ont donnés à la partie adverse, à la demande du Gouvernement, sur l'avant-projet de décret précité ne constituent pas des communications pouvant être qualifiées d'« internes » ;

Considérant qu'en faisant état de ce que « [l]a demande pourrait porter atteinte aux intérêts des personnes/instances ayant fourni leurs avis » en soulignant que « celles-ci n'ont pas consenti à la divulgation de ces avis », la partie adverse se réfère apparemment à la disposition qui, à l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, g), du livre 1^{er} du code de l'environnement, permet de limiter le droit d'accès à l'information quand son exercice est susceptible de porter atteinte « aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur base volontaire sans y être contrainte par le décret ou sans que le décret puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données » ; qu'en l'espèce, cette disposition peut effectivement s'appliquer aux avis donnés par la FEDIEX, par Ardenne et Gaume, par Aquawal, par la Commission wallonne d'étude et de protection des sites souterrains, par la Fédération européenne de la géothermie, par le Service géologique de Belgique et par le Gouvernement de la Communauté germanophone ; qu'en revanche, dès lors qu'elle est destinée à s'appliquer à des informations fournies par des tiers, elle ne s'applique pas à l'avis donné par le service du Gouvernement qu'est le SPW TLPE, Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme ;

Considérant qu'en ce qui concerne les deux motifs d'exceptions au droit d'accès à l'information qui viennent d'être mentionnés, il résulte, selon le cas, de l'article D.18, § 2, ou de l'article D.19, § 2, du livre 1^{er} du code de l'environnement que l'autorité doit mettre en balance dans chaque cas particulier l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Considérant qu'à cet égard, en l'espèce, il y a lieu de constater qu'en chargeant la partie adverse de soumettre l'avant-projet de décret instituant le code de la gestion des ressources du sous-sol, tel qu'adopté en première lecture, à l'avis des diverses institutions expressément et spécifiquement énumérées dans sa décision du 14 juillet 2021, le Gouvernement a tout particulièrement mis en relief l'intérêt à attacher aux avis de ces institutions sur ledit avant-projet et leur utilité pour éclairer au mieux la réflexion à mener dans le cadre de la procédure d'adoption de ce texte ; que, compte tenu de cet élément et dès lors spécialement que l'avant-projet de décret a, de toute évidence, vocation à porter sur des enjeux environnementaux essentiels, l'intérêt public servi par la divulgation des avis dont les requérants réclament une copie est à considérer comme revêtant une importance

toute particulière ; qu'il y a lieu de préciser que, dans la mesure où le Gouvernement a chargé la partie adverse de consulter au même stade de la procédure toutes les institutions qu'énumère notamment la décision du 14 juillet 2021, la haute importance de l'intérêt public servi par la divulgation des avis s'applique indistinctement à tous les avis donnés par ces institutions ; qu'en décider autrement serait source d'incohérence ; que, par ailleurs, il importe d'observer que lesdits avis contiennent un ensemble d'observations adaptées à leur objet, à savoir l'examen du contenu d'un projet de texte de portée générale ainsi que l'exposé d'enjeux et de questions d'ordre général relatifs à la matière sur laquelle porte ce texte ; qu'en outre, il ne ressort pas du contenu des avis qu'ils comporteraient des informations dont la sensibilité serait telle qu'il se justifierait, au regard des intérêts servis par les motifs d'exceptions au droit d'accès à l'information mentionnés aux articles D.18, § 1^{er}, e), et D. 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, g), du livre 1^{er} du code de l'environnement, de ne pas les divulguer ;

Considérant qu'au vu de ces divers éléments, la Commission estime que la balance des intérêts en présence penche du côté de l'intérêt public servi par la divulgation des avis ;

6.3. Considérant qu'en ce qui concerne l'idée, exprimée par la partie adverse, que « la divulgation de ces documents contreviendrait au RGPD et que certaines des données à caractère privé ne doivent pas être transmises », il convient d'abord de préciser que, tant dans le règlement général sur la protection des données (RGPD) que dans la disposition qui, à l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, f), du livre 1^{er} du code de l'environnement, permet de limiter le droit d'accès à l'information quand son exercice est susceptible de porter atteinte à la confidentialité de données à caractère personnel, la notion de « données à caractère personnel » vise uniquement des informations se rapportant à des personnes physiques ;

Considérant qu'au bénéfice de cette précision, la Commission relève que les données à caractère personnel qui figurent dans les avis dont les requérants réclament une copie consistent uniquement dans les noms et, parfois, les coordonnées professionnelles de personnes qui ont préparé le contenu de ces avis, qui dirigent ou assurent le fonctionnement des institutions concernées, ou qui ont transmis les avis à la partie adverse, ou encore de collaborateurs de la partie adverse ou d'agents des services dépendant de celle-ci qui sont en charge du suivi du dossier ; qu'il ne s'agit pas là d'informations dont le contenu ou le degré de sensibilité serait tel qu'au regard du RGPD ou de la disposition précitée du livre 1^{er} du code de l'environnement, le maintien de leur confidentialité s'imposerait ; qu'en outre, certaines de ces informations constituent des éléments essentiels des avis, dans la mesure où elles permettent de s'assurer que ceux-ci engagent bien les institutions desquelles ils émanent ;

Considérant qu'il n'y a donc pas lieu de refuser de divulguer les données en question ;

6.4. Considérant que la Commission n'aperçoit pas clairement à quelle exception au droit d'accès à l'information prévue par les dispositions régissant l'accès aux informations environnementales la partie adverse fait référence lorsqu'elle écrit que, « [s]i les documents devaient être néanmoins communiqués, il serait opportun d'attendre la fin du processus de la seconde lecture et ce, afin de ne pas interférer dans le processus législatif en cours » ;

Considérant en tout état de cause, pour autant que de besoin, qu'il importe de constater que, lorsqu'elle a transposé, à l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement, la disposition qui, à l'article 2, 2), 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 et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, définit la notion d'autorité publique soumise aux dispositions régissant l'accès aux informations environnementales, la Région wallonne n'a pas fait usage de la faculté que l'article 2, 2), alinéa 2, de la directive 2003/4/CE reconnaît aux Etats membres d'exclure de cette définition « les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs » ; que, dès lors, à défaut, pour la Région wallonne, d'avoir fait usage de ladite faculté, l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement doit être interprété comme englobant le Gouvernement et ses membres lorsqu'ils participent à l'élaboration d'une norme de nature législative ;

Considérant par ailleurs, et ici aussi pour autant que de besoin, que la Commission croit utile d'indiquer que la disposition qui, à l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, a), du livre 1er du code de l'environnement, permet de limiter le droit d'accès aux informations environnementales quand son exercice est susceptible de porter atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, doit être comprise en ce sens que la notion de « délibérations des autorités publiques » désigne - et désigne uniquement - le délibéré lui-même, autrement dit le contenu de la discussion et de l'échange de vues qui, au sein de l'autorité publique concernée, précède l'adoption d'une décision ; que le fait de divulguer les avis donnés par les institutions consultées par la partie adverse sur la base de la décision du Gouvernement wallon du 14 juillet 2021 n'est pas, par lui-même, de nature à révéler le contenu de discussions ou d'échanges de vues au sein du Gouvernement ; qu'il n'est donc pas susceptible de porter atteinte à la confidentialité des délibérations du Gouvernement ;

6.5. Considérant, pour le surplus, que la Commission n'aperçoit aucun motif prévu par les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, qui soit de nature ou suffise à justifier qu'il ne soit pas réservé une suite favorable à tout ou partie de la demande d'information des requérants ;

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

Article 1^{er} : Il n'y a plus lieu de statuer sur le recours, en tant qu'il porte sur l'absence de suite réservée à la demande des requérants d'obtenir une copie de l'avis donné conjointement par le pôle « Environnement », le pôle « Aménagement du territoire », le pôle « Energie » et la CRAEC, de l'avis de l'UVCW, de l'avis de l'Autorité de protection des données, et de l'avis de la Fédération des énergies renouvelables sur l'avant-projet de décret instituant le code de gestion des ressources du sous-sol, adopté en première lecture par le Gouvernement wallon le 14 juillet 2021.

Article 2 : Le recours est recevable et fondé pour le surplus.

La partie adverse communiquera aux requérants par voie électronique, dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie des avis de la FEDIEX, du SPW TLPE, Département de l'Aménagement du territoire et de l'Urbanisme, d'Ardenne et Gaume, d'Aquawal, de la Commission wallonne d'étude et de protection des sites souterrains, de la Fédération européenne de la géothermie, du Service géologique de Belgique et du Gouvernement de la Communauté germanophone sur l'avant-projet de décret mentionné à l'article 1^{er}.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 18 juillet 2022 par la Commission de recours composée de M. Benoît JADOT, président suppléant, Mme Catherine SOHIER, membre effective, et M. Bernard DECOCK et Mme Diane DENGIS, membres suppléants, Mme Catherine SOHIER assurant également, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

Le président suppléant,

La Secrétaire,

B. JADOT

C. SOHIER