

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

Séance du 18 janvier 2023

RECOURS n° 1283

En cause de : Monsieur ...

Requérant

Contre :

1. la province de Luxembourg
Place Léopold, 1
6700 ARLON

2. les Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces (en abrégé « les Archives de l'État »)

Direction centrale - Services centraux
Direction opérationnelle II
Rue de Ruysbroeck, 2
1000 BRUXELLES

Archives de l'État à Arlon
Parc des Expositions, 9
6700 ARLON

Parties adverses

Vu la requête du 2 décembre 2022, réceptionnée le même jour, par laquelle le requérant a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre le traitement réservé à sa demande d'obtenir communication de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de la province de Luxembourg du 25 août 1938 autorisant l'exploitation d'une carrière à ciel ouvert à Bastogne, au lieu-dit « Sur les Roches » ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 7 décembre 2022 ;

Vu la notification de la requête aux parties adverses en date du 7 décembre 2022 ;

Vu la décision de la Commission du 16 janvier 2023 prolongeant le délai pour statuer ;

1. Considérant que le requérant a adressé sa demande d'information à la première partie adverse le 28 novembre 2022 ; qu'à cette occasion, il a expressément précisé que sa demande est fondée sur les dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales ;

Considérant que, le 30 novembre 2022, la première partie adverse a envoyé au requérant un courriel rédigé comme suit :

« J'ai bien reçu votre demande de recherche cette après-midi.

Par sécurité, j'ai consulté les livres du Collège provincial au local d'Archives du Service des Greffes et le Bulletin provincial mais les archives demandées sont transférées aux Archives de l'État à Arlon.

Je me suis rendu aux A.E.A. et c'est M. ..., assistant technique, qui nous lit en copie [qui] va vous envoyer un mail. ;

Considérant que, le 2 décembre 2022, la seconde partie adverse - agissant par l'entremise des Archives de l'État à Arlon - a adressé au requérant un document intitulé « Confirmation de commande » ; que, dans ce document, elle « accus[e] réception de [la] demande » du requérant visant à obtenir la « [r]eproduction d'un arrêté de la Députation permanente daté du 25 août 1938 » ; qu'elle indique que le prix à lui payer pour obtenir la reproduction de cet arrêté est d'un montant de 45 euros, justifié comme suit : « Commande de reproductions à distance (forfaitaires) Recherche et copie de documents originaux (papier) : par document » ; qu'enfin, la seconde partie adverse signale au requérant qu'une fois le paiement de ce montant effectué, « [sa] commande ainsi qu'une facture acquittée [lui] seront envoyées » ;

2. Considérant que le recours fait suite à la réception, par le requérant, du document que lui a envoyé la seconde partie adverse le 2 décembre 2022 ;

Considérant qu'à l'appui du recours, le requérant conteste l'importance du montant de 45 euros qui lui est réclamé, alors que le document dont il a demandé communication ne comporte, selon lui, que « probablement deux pages » ; qu'il invoque la violation de la disposition qui, à l'article D.13, alinéa 3, du livre 1er du code de l'environnement, prévoit que « [l]e prix éventuellement réclamé pour la délivrance de l'information ne peut dépasser le coût du support de l'information et de sa communication et doit être communiqué au demandeur au moment de sa demande » ;

Considérant que, dans un courriel du 2 décembre 2022 adressé à la première partie adverse, le requérant a aussi expliqué que, « [l]a décision devant faire quelques pages tout au plus, il en va de plusieurs euros la page, ce qui [lui] semble dissuasif quant au droit d'accès à l'information environnementale » ;

3. Considérant que le requérant a adressé sa demande d'information à la province de Luxembourg ; qu'il n'a pas formulé la moindre demande auprès des Archives de l'État ;

Considérant que, toutefois, il apparaît que, d'une part, en annonçant au requérant que c'étaient les Archives de l'État qui allaient lui « envoyer un mail », la province de Luxembourg a laissé entendre qu'elle avait en quelque sorte chargé celles-ci de répondre à la demande d'information et que, d'autre part, les Archives de l'État se sont adressées directement au requérant et lui ont, à cette occasion, indiqué que le document qu'il avait réclamé lui serait communiqué à une condition - en l'occurrence le paiement préalable, à leur bénéfice, d'un montant de 45 euros - qui constitue précisément l'élément contesté par le requérant à l'appui de son recours ;

Considérant que, compte tenu des positions qu'ont ainsi adoptées la province de Luxembourg et les Archives de l'État face à la demande d'information, ces deux institutions ont été désignées, chacune en ce qui la concerne, en qualité de parties adverses au recours ; que celui-ci a donc été notifié aux deux institutions ; qu'il n'a évidemment pas été préjugé par là du contenu de la décision par laquelle la Commission est à présent appelée à trancher le recours ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, les documents datant de plus de trente ans conservés par les provinces doivent, sauf dispense régulièrement accordée, être déposés aux Archives de l'État ; que, de ce fait, le document dont le requérant a réclamé communication est à présent détenu et conservé par la seconde partie adverse ;

Considérant que, dans un courriel du 7 décembre 2022, la seconde partie adverse a donné à la Commission les explications suivantes :

- d'une part, conformément à « [l]a législation » - ce qui, en l'espèce, semble viser l'article 7, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 septembre 2011 déterminant les conditions d'accès du public à certains locaux des Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces et les modalités de communication, de consultation et de reproduction des archives y conservées -, la première partie adverse l'a autorisée à délivrer au requérant une copie du document dont il a réclamé communication ;

- et, d'autre part, le montant dont elle a demandé au requérant de s'acquitter au titre de frais de recherche et de copie a été déterminé conformément à l'arrêté ministériel du 23 mars 2005 fixant les tarifs pour des prestations effectuées par les Archives générales du Royaume et Archives de l'État dans les provinces (voir, plus précisément, dans l'annexe de cet arrêté, le point B.2.1,b) ;

5. Considérant que les dispositions du livre 1^{er} du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales - dont il convient de préciser qu'elles tendent tout particulièrement à transposer 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

- consacrent et règlent le droit d'accès du public aux informations environnementales qui sont détenues par les autorités publiques ou pour leur compte ;

Considérant qu'en ce qui concerne le principe et les modalités de l'application de ces dispositions au document dont le requérant a réclamé communication et à la demande qu'il a adressée à cette fin à la première partie adverse, la Commission observe ce qui suit :

5.1. Considérant que, vu son objet et l'activité sur laquelle il porte, un arrêté qui - tel celui dont le requérant a réclamé communication - autorise l'exploitation d'une carrière à ciel ouvert contient des informations qui constituent sans conteste des informations spécifiquement « environnementales » visées par l'article D.6, 11°, c), du livre 1er du code de l'environnement ;

5.2. Considérant que, dès lors que les provinces sont des personnes de droit public dont les règles organiques relèvent de la compétence de la Région wallonne (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), la première partie adverse est une « autorité publique » visée par la disposition qui, à l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement, définit ce que recouvre cette expression pour l'application des dispositions dudit livre qui sont relatives à l'accès aux informations environnementales ;

Considérant qu'il y a cependant lieu de noter que, lorsqu'elle a été saisie de la demande d'information par le requérant, la première partie adverse ne détenait pas le document qu'il a réclamé ;

5.3. Considérant que l'établissement scientifique fédéral que constituent les Archives de l'État ne relève pas des compétences de la Région wallonne ; qu'il ne s'agit donc pas d'une « autorité publique » au sens de l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement ; que, partant, la seconde partie adverse n'est pas une « autorité publique » visée par la définition de cette expression qui est donnée pour l'application des dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales ;

5.4. Considérant que la question se pose cependant de savoir si, du fait que le document réclamé par le requérant a été déposé par la première partie adverse auprès de la seconde partie adverse conformément à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 juin 1955 relative aux archives, il faut considérer qu'au sens des dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales, la seconde partie adverse détient ce document « pour le compte » de la première partie adverse ;

Considérant à cet égard que, comme cela résulte expressément des termes mêmes de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 24 juin 1955, le transfert, aux Archives de l'État, de documents de plus de trente ans conservés par les provinces constitue une forme de mise en dépôt ; que, comme le confirment les travaux préparatoires de la même loi, ce transfert de documents aux Archives de l'État ne comprend donc aucun transfert de propriété (*Ann. Parl., Sénat*, 1952-1953, 26 novembre 1952, p. 124) ; que, dans le cadre d'un tel régime, les documents qui sont confiés aux Archives de l'État sont détenus par celles-ci

non pas pour leur compte propre, mais pour celui du déposant, et ce même si le dépôt dont il s'agit revêt un caractère obligatoire ; qu'en l'espèce, comme en a convenu la première partie adverse, il y a dès lors lieu de constater que c'est pour le compte de celle-ci que la seconde partie adverse détient le document réclamé par le requérant ;

Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article D.6, 10°, du livre 1er du code de l'environnement, l'expression « information détenue pour le compte d'une autorité publique » désigne « toute information environnementale qui est matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique » ; qu'est ainsi visée toute hypothèse dans laquelle n'importe qui détient matériellement une information environnementale pour le compte d'une autorité publique au sens de l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement ; qu'il est, à cet égard, indifférent que le détenteur de l'information soit ou ne soit pas par ailleurs lui-même une autorité publique au sens de l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement ; que la définition de l'expression « information détenue pour le compte d'une autorité publique » donnée par l'article D.6, 10°, du livre 1er du code de l'environnement couvre dès lors l'hypothèse de la détention, par la seconde partie adverse pour le compte de la première partie adverse, du document réclamé par le requérant ;

Considérant qu'en conséquence, les dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales qui sont détenues pour le compte d'une autorité publique s'appliquent au document dont le requérant a réclamé communication et à la demande qu'il a adressée à cette fin à la première partie adverse ; que les diverses règles propres à l'organisation et aux activités de la seconde partie adverse n'ont pas et ne peuvent pas avoir pour effet de faire obstacle à cette solution ;

5.5. Considérant que, comme le requiert la directive 2003/4/CE, il résulte des dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales que c'est aux « autorités publiques » au sens desdites dispositions qu'il incombe d'assurer l'application de celles-ci, et ce non seulement pour les informations qui sont détenues par ces autorités, mais aussi pour celles qui sont détenues par des tiers pour le compte desdites autorités ;

Considérant que, dès lors, en cas de demande d'information environnementale détenue pour le compte d'une autorité publique visée par l'article D.11, 1°, du livre 1er du code de l'environnement, c'est à cette dernière - et non pas à celui qui détient l'information pour le compte de ladite autorité publique - qu'il appartient de décider des suites à réserver à la demande, et notamment, à ce titre, d'apprécier s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce l'une ou l'autre des exceptions au droit d'accès à l'information que prévoient les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, en procédant en ce cas à la mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ; qu'au cas où une suite favorable est réservée à la demande, c'est également à l'autorité publique pour le compte de laquelle l'information est détenue qu'il revient de communiquer celle-ci au demandeur ;

Considérant qu'il y a aussi lieu d'observer qu'en vertu de l'article 5 de la directive 2003/4/CE, c'est à la même autorité publique qu'il incombe de décider, le cas échéant, de subordonner

la mise à disposition d'une information au paiement d'une redevance et de percevoir celle-ci ; que, si le livre 1er du code de l'environnement ne contient pas de disposition expresse en ce sens, il doit, pour éviter de méconnaître l'article 5 de la directive 2003/4/CE, être appliqué dans le sens qui vient d'être indiqué ;

5.6. Considérant que, partant, c'est à la première partie adverse - et non pas à la seconde partie adverse - qu'il appartenait de décider des suites à réserver à la demande d'information que lui avait adressée le requérant, de lui communiquer le document qu'il réclamait si elle n'y avait pas d'objection, et de décider, le cas échéant, de subordonner la mise à disposition dudit document au paiement d'une redevance et de percevoir celle-ci ; qu'il incombe donc à présent à la Commission, saisie par le requérant d'un recours contre le traitement réservé à sa demande d'information, d'assurer la bonne application, à celle-ci, des dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales ;

Considérant que la seconde partie adverse s'est sans doute méprise sur l'objet de la demande du requérant et la détermination des règles applicables à celle-ci ; que, cela étant, l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement limite la compétence de la Commission à des recours dirigés contre des actes ou omissions de « l'autorité publique concernée » ; que, dès lors que la seconde partie adverse n'est pas une « autorité publique » visée par la définition de cette expression qui est donnée pour l'application des dispositions du livre 1er du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales, la Commission ne peut exercer de compétence à son égard ; que, par conséquent, elle doit être mise hors de cause ;

6. Considérant qu'après l'introduction du recours, la première partie adverse a, par un courriel du 16 décembre 2022, transmis à la Commission une version électronique de l'arrêté du 25 août 1938 réclamé par le requérant ; qu'en outre, par un courriel du 10 janvier 2023, elle a transmis à la Commission la photo de trois documents - la déclaration du demandeur d'autorisation, le bulletin de transmis du Gouverneur à l'ingénieur en chef directeur des mines au Gouverneur, et le rapport de celui-ci au Gouverneur - qui apparaissent comme étant indissociablement liés à l'arrêté précité ; que, dans son courriel du 10 janvier 2023, la première partie adverse a précisé que le dossier, relatif à l'arrêté du 25 août 1938, qui a été conservé ne contient pas d'autre document, et notamment pas le plan mentionné par cet arrêté ;

Considérant que la première partie adverse n'a fait valoir et 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 que les divers documents qu'elle a transmis à la Commission ne soient pas communiqués au requérant ;

Considérant que c'est à la première partie adverse, et non pas à la Commission, qu'il appartient de communiquer lesdits documents au requérant ;

Considérant que, dans son courriel du 10 janvier 2023, la première partie adverse a indiqué à la Commission qu'elle n'entendait pas réclamer le paiement de frais au requérant ;

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

Article 1^{er} : La seconde partie adverse est mise hors de cause.

Article 2 : Le recours est recevable et fondé.

Article 3 : La première partie adverse communiquera au requérant par voie électronique, dans les huit jours de la notification de la présente décision, l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de la province de Luxembourg du 25 août 1938 autorisant l'exploitation d'une carrière à ciel ouvert à Bastogne, au lieu-dit « Sur les Roches. À cette fin, elle lui communiquera les mêmes documents que ceux qu'elle a transmis à la Commission par ses courriels du 16 décembre 2022 et du 10 janvier 2023. Elle ne réclamera pas au requérant le paiement de frais afférents à cette communication.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 18 janvier 2023 par la Commission de recours composée de M. Benoît JADOT, président suppléant, Mme Claudine COLLARD, M. Frédéric FILLEE, et Mmes Carine LAMBERT et Catherine SOHIER, membres effectifs, et Mme Diane DENGIS, membre suppléante, M. Frédéric FILLEE assurant également, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

Le Président suppléant,

Le Secrétaire,

B. JADOT

F. FILLEE