

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

Séance du 28 juin 2023

RECOURS n° 1323

En cause de : le collectif citoyen « ... »
représenté par Monsieur ...

Partie requérante

Contre : la ville de Nivelles
Hôtel de ville
Place Albert 1er, 2
1400 NIVELLES

Partie adverse

Vu la requête du 26 avril 2023, réceptionnée en date du 27 avril 2023, par laquelle la partie requérant a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre le traitement réservé par la partie adverse à la demande d'information qu'elle lui a adressée le 24 mars 2023 ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 15 mai 2023 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse en date du 15 mai 2023 ;

Vu la décision de la Commission du 13 juin 2023 prolongeant le délai pour statuer ;

I. Les faits de la cause, les demandes d'information introduites par la partie requérante, le traitement que la partie adverse y a réservé, et l'objet du recours

1. Considérant qu'il ressort du dossier que Monsieur ..., habitant du quartier du chemin du Berger à Nivelles, s'est plaint auprès de la partie adverse du fait que des eaux usées

provenant d'un aqueduc censé ne récolter que des eaux claires sont refoulées sur son terrain ; que diverses pièces du dossier font état d'un litige opposant Monsieur ... et la partie adverse à propos de ce rejet d'eaux usées ;

Considérant que, le 20 avril 2020, le Collège communal a décidé, d'une part, de réaliser des investigations pour mieux cerner l'origine et l'ampleur dudit problème de gestion des eaux usées et, d'autre part, d'enclencher en l'espèce la procédure prévue par la disposition qui, à l'article R.280 du livre II du code de l'environnement, confère à la commune le pouvoir d'imposer l'installation d'un système d'épuration individuelle en vue de régler un problème de salubrité publique ou une atteinte caractérisée à l'environnement ;

Considérant qu'il résulte d'une décision du Collège communal du 9 mai 2022 :

- que les investigations menées dans le but de déterminer quelles sont les habitations rejetant leurs eaux usées dans l'aqueduc qui aboutit dans la propriété de Monsieur ... ont conduit à considérer que « 9 habitations », nommément désignées, « sont concernées sur les 18 investiguées » ;

- que la partie adverse a décidé de demander à la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) de reconnaître que le problème de salubrité publique en cause dans cette affaire constitue un « point noir local » au sens de l'article R.280 du livre II du code de l'environnement, de manière à permettre aux personnes concernées d'accéder, pour l'installation d'un système d'épuration individuelle, à une prime dont le montant est celui qui s'applique lorsque l'habitation relève d'un point noir local reconnu ;

- et que la partie adverse a également décidé que, dès réception de la décision de la SPGE de reconnaître l'existence, en l'espèce, d'un point noir local, il sera fait part aux propriétaires des neuf habitations concernées de leur obligation d'installer un système d'épuration individuelle ;

Considérant que, le 2 décembre 2022, après avoir reçu l'accord de la SPGE sur la reconnaissance, en l'espèce, d'un point noir local, la partie adverse a avisé les propriétaires des neuf habitations concernées qu'ils sont tenus d'installer un système d'épuration individuelle ;

2. Considérant qu'à la suite des courriers qui ont été envoyés le 2 décembre 2022 aux propriétaires des neuf habitations soumises à l'obligation d'installer un système d'épuration individuelle, la partie requérante - dont, selon la requête, les membres sont les propriétaires de huit des neuf habitations en question - a saisi la partie adverse de deux demandes d'information successives :

2.1. Considérant que, le 7 mars 2023, la partie requérante a demandé à la partie adverse de lui communiquer une copie complète du dossier administratif et technique qui a motivé la décision d'imposer aux propriétaires des neuf habitations concernées l'obligation d'installer un système d'épuration individuelle ;

Considérant que, par un courriel du 17 mars 2023, un agent de la partie adverse a communiqué à la partie requérante un dossier présenté comme étant « le dossier technique relatif au point noir local » ; que, dans ce courriel, il est renvoyé à une décision du 13 mars 2023 par laquelle le Collège communal charge le service Environnement de la partie adverse d'envoyer à la partie requérante « une copie complète du dossier technique relatif au point noir local » ;

2.2. Considérant que, le 24 mars 2023, la partie requérante a adressé à la partie adverse un courriel dans lequel, après avoir accusé réception du courriel du 17 mars 2023 et des documents qui y étaient joints, elle écrit ceci :

« A la lecture [des documents joints au courriel du 17 mars 2023], nous souhaitons attirer votre attention sur certains documents manquants dont vous faites référence dans les différents rapports, et dont nous aimerions en recevoir copie dans les meilleurs délais afin de compléter notre demande initiale de réception du **dossier administratif et technique complet** ayant entraîné la décision par la Région wallonne de faire passer en « point noir » les eaux usagées du quartier du Chemin du Berger.

Sont donc **manquants** :

- le rapport technique du **17/11/2021** rédigé par **Madame ...**
- le PV de la réunion du **25/04/2022** entre l'**inBW** et la **Ville de Nivelles**
- le rapport de motivation du **Service Environnement de la Ville de Nivelles du 03/05/2022**
- le rapport de test à la fluorescéine de **chaque maison** indiquée comme ayant été « testée » sur le plan du fichier « **3 résultat investigations chemin du berger 2020.JPG** » ;

Considérant que la partie adverse a répondu le 13 avril 2023 au courriel de la partie requérante du 24 mars 2023 ; que cette réponse peut être résumée comme suit :

- la partie adverse refuse de communiquer à la partie requérante le rapport technique du 17 novembre 2021 rédigé par Madame ... et le rapport de motivation du Service Environnement de la Ville de Nivelles du 3 mai 2022 ; elle se fonde à cette fin sur 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 ; elle estime que les deux documents précités, qu'elle présente comme étant « des documents [...] à usage proprement interne qui servent à élaborer une décision et qui ne sont pas destinés à produire des effets en dehors de l'administration elle-même », sont constitutifs de communications internes ;

- en ce qui concerne le rapport de test à la fluorescéine de chaque maison indiquée comme ayant été « testée » sur le plan du fichier « 3 résultat investigations chemin du berger 2020.JPG », la partie adverse signale à la partie requérante que « le plan qui [lui] a été fourni représente le résultat des investigations de terrain réalisées par [son] contrôleur du service travaux qui a déterminé et constaté de visu sur le terrain

ou au vu des pièces qui lui ont été produites par les habitants, quelles habitations rejettent leurs eaux usées dans l'aqueduc de la voirie » ; elle ajoute qu'« [i]l n'existe pas de rapport pour chaque maison » ;

- enfin, elle communique à la partie requérante le procès-verbal de la réunion du 25 avril 2022 entre l'inBW et la Ville de Nivelles ;

3. Considérant que le recours fait suite à la réponse que la partie adverse a apportée le 13 avril 2023 au courriel de la partie requérante du 24 mars 2023 ; qu'il est dirigé contre « le refus de communication » des « 3 pièces/documents » qu'avait réclamés la partie requérante le 24 mars 2023 et que la partie adverse ne lui a pas communiqués ;

Considérant que, dans le recours, la partie requérante écrit qu'elle demande « à ce que ces pièces manquantes soient mises à [sa] disposition pour la bonne compréhension des décisions prises par la Ville de Nivelles et pour [s']assurer que celle-ci a bien exploré toutes les possibilités avant d'imposer un S.E.I. à uniquement 9 habitants » ; qu'elle expose comme suit les motifs pour lesquels elle considère que « ces pièces sont essentielles à la compréhension de la décision prise par la Ville de Nivelles d'imposer une station d'épuration individuelle à 9 habitants :

« Alors qu'au départ la Ville de Nivelles cite 18 maisons. Pourquoi certaines ont été testées et pas d'autres, pourquoi certaines maisons sans être testées, ont été qualifiées de non-problématiques ?

Est-ce qu'une étude de faisabilité et de coût entre l'installation de 9 à 18 SEI (si tests réalisés de manière objective sur toutes les maisons par un expert neutre) et un raccord de l'aqueduc actuel (ou installation d'un nouveau tube en parallèle) jusqu'aux égouts situés à moins de 100m des maisons du Chemin de Monstreux en contrebas du R24.» ;

Considérant que, dans un courriel du 15 juin 2023, la partie adverse a encore écrit ceci à la Commission :

« En ce qui concerne les résultats de la campagne d'investigation à la fluorescéine, nous confirmons en avoir pris connaissance et nous estimons au vu des pièces que la Ville de Nivelles a bien voulu nous communiquer qu'il manque des documents qui expliqueraient pourquoi certaines maisons ont été testées, d'autres écartées d'office du test ou d'autres pas testées et assimilées positives.

En bref, nous voudrions pouvoir consulter l'ensemble du dossier afin de comprendre si la Ville a étudié toutes les possibilités de raccordement aux égouts avant d'imposer à quelques riverains (et en plus, pas tout un quartier) l'obligation d'installer une Station d'Épuration Individuelle (SEI). » ;

II. Quant à la demande de communication du rapport technique de Madame ... du 17 novembre 2021

1. Considérant qu'il est fait état de l'existence du rapport technique de Madame ... du 17 novembre 2021 dans le préambule de la décision du Collège communal du 9 mai 2022, que la partie adverse a communiquée à la partie requérante le 17 mars 2023 ;

Considérant que la partie adverse a transmis ce document à la Commission ;

Considérant que le rapport technique en question a été établi par un agent du service des travaux de la partie adverse ; qu'il est intitulé « Litige ..., ... – Rapport technique de la situation litigieuse » ; que, comme l'indique le préambule de la décision du 9 mai 2022, il comporte un historique du litige opposant la partie adverse et Monsieur ... ; qu'il est expressément présenté comme étant rédigé « [à] l'attention du Collège communal » ;

2. Considérant qu'en ce qui concerne le sort à réserver à la demande de la partie requérante visant à obtenir communication dudit document, deux questions distinctes doivent être examinées :

2.1. Considérant qu'il y a d'abord lieu de déterminer si et dans quelle mesure ce document est à considérer comme faisant partie du dossier auquel la partie requérante a demandé à avoir accès, à savoir le dossier relatif à l'application du régime de l'article R.280 du livre II du code de l'environnement aux propriétaires de plusieurs habitations du quartier du chemin du Berger ;

Considérant que, dans la mesure où le litige opposant la partie adverse et Monsieur ... porte sur la problématique du refoulement d'eaux usées dans la propriété de ce dernier et où la partie adverse a vu dans ce rejet d'eaux usées un problème de salubrité publique et d'atteinte à l'environnement auquel il convenait de remédier en enclenchant la procédure prévue par l'article R.280 du livre II du code de l'environnement, le rapport de Madame ... comprend forcément des indications dont le contenu est à rattacher au dossier auquel la partie requérante a demandé à avoir accès ; que, dans cette mesure, ledit rapport doit donc être considéré comme faisant partie du dossier auquel la partie requérante a demandé à avoir accès ;

Considérant que le rapport de Madame ... comporte également certains passages relatifs à des éléments du litige opposant la partie adverse et Monsieur ... qui concernent la conformité urbanistique de l'habitation de ce dernier ; que ces passages du rapport de Madame ... sont, de toute évidence, étrangers au problème de salubrité publique et d'atteinte à l'environnement auquel la partie adverse a entendu remédier en enclenchant la procédure prévue par l'article R.280 du livre II du code de l'environnement ; que lesdits passages du rapport de Madame ... - dont le dispositif de la présente décision fournit les références précises - ne peuvent dès lors pas être considérés comme faisant partie du dossier auquel la partie requérante a demandé à avoir accès et, partant, n'ont pas à être communiqués dans le cadre du traitement de la demande d'information à laquelle se rapporte le présent recours ;

2.2. Considérant qu'il convient ensuite de se demander si, concernant les passages du rapport de Madame ... qui font partie du dossier dont la partie requérante a réclamé

communication, il y a lieu de faire application d'un motif de restriction du droit d'accès aux informations environnementales que prévoient les dispositions applicables en la matière ;

Considérant que ce rapport a été établi par un agent de la partie adverse à l'attention du Collège communal en vue de faire le point sur un litige opposant la partie adverse et un particulier ; qu'il a donc été conçu comme étant *a priori* un document à usage interne au sein de la partie adverse ; que ceci conduit, de prime abord, à y voir une « communication interne » au sens de l'article D.18, § 1^{er}, e), du livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant que l'on peut toutefois se demander s'il est encore permis, à présent, d'y voir une communication purement interne, dès lors que son existence est mentionnée dans une décision adoptée ultérieurement, en l'occurrence la décision du Collège communal du 9 mai 2022, qui, d'une part, s'inscrit dans le cadre de l'application d'une disposition - l'article R.280 du livre II du code de l'environnement - impliquant l'adoption de mesures affectant des tiers et qui, d'autre part, a été communiquée à la partie requérante ;

Considérant, en tout état de cause, qu'à supposer que le § 1^{er}, e), de l'article D.18 du livre Ier du code de l'environnement puisse s'appliquer en l'espèce, il résulte du § 2 du même article que, lorsqu'est invoqué ce motif d'exception au droit d'accès à l'information, il y a lieu de 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, force est de constater qu'en l'espèce, la partie adverse n'invoque aucune considération tendant à justifier concrètement qu'il conviendrait de faire prévaloir, en l'espèce, l'intérêt du refus de communiquer le rapport de Madame ..., en ses passages qui font partie du dossier dont la partie requérante a réclamé communication, sur l'intérêt que peut présenter sa divulgation pour le public ; qu'en outre, au vu du contenu de ces passages du rapport, la Commission n'aperçoit pas de motif qui serait de nature à fournir une telle justification ;

Considérant, pour le surplus, que la partie adverse n'a fait valoir et que la Commission n'aperçoit aucun autre 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 la demande de divulgation des passages du rapport de Madame ... qui font partie du dossier dont la partie requérante a réclamé communication ;

III. Quant à la demande de communication du rapport de motivation du Service Environnement de la Ville de Nivelles du 3 mai 2022

1. Considérant que le rapport de motivation du Service Environnement de la Ville de Nivelles du 3 mai 2022 est également visé au préambule de la décision du Collège communal du 9 mai 2022 ;

Considérant que la partie adverse a transmis ce document à la Commission ;

Considérant que ledit document, établi par un service de la partie adverse, est intitulé « Demande de reconnaissance d'un point noir local. Chemin du berger à 1400 Nivelles » ;

que sa qualification de « rapport de motivation » par le préambule de la décision du Collège communal du 9 mai 2022 trouve manifestement sa raison d'être dans le fait qu'en vertu de l'article R.280 du livre II du code de l'environnement, c'est « sur base d'un rapport de motivation » qu'une commune peut, en application de cette disposition, imposer l'installation d'un système d'épuration individuelle en vue de régler un problème de salubrité publique ou une atteinte caractérisée à l'environnement ;

2. Considérant que le document réclamé par la partie requérante a été établi par un service interne de la partie adverse et a certainement contribué à permettre à celle-ci d'exercer en connaissance de cause le pouvoir que lui reconnaît l'article R.280 du livre II du code de l'environnement ;

Considérant qu'il importe toutefois de souligner qu'en soumettant à un « rapport de motivation » le pouvoir qu'il confère aux communes d'imposer l'installation d'un système d'épuration individuelle en vue de régler un problème de salubrité publique ou une atteinte caractérisée à l'environnement, l'article R.280 du livre II du code de l'environnement prescrit une formalité qui s'analyse comme étant non seulement un outil d'aide aux communes dans l'adoption des décisions qu'elles sont appelées à prendre en application de cette disposition, mais aussi une garantie de protection des administrés auxquels les décisions en question sont destinées à s'appliquer ; qu'en tant qu'elle est ainsi prescrite dans l'intérêt des administrés, il s'agit d'une formalité substantielle ;

Considérant qu'il est dès lors difficile de ne voir dans les informations contenues dans un tel rapport que des informations vouées à être seulement ou à rester purement internes à l'administration ; qu'en conséquence, en ce qui concerne le point de savoir s'il y a lieu de divulguer ledit rapport, il est fort douteux qu'il soit pertinent de qualifier celui-ci de « communication interne » au sens de l'article D.18, § 1^{er}, e), du livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant, en tout état de cause, qu'à supposer que le § 1^{er}, e), de l'article D.18 du livre Ier du code de l'environnement puisse s'appliquer en l'espèce, comme déjà indiqué, il résulte du § 2 du même article que, lorsqu'est invoqué ce motif d'exception au droit d'accès à l'information, il y a lieu de 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, il y a lieu de relever que, dans la mesure où le « rapport de motivation » dont il s'agit s'analyse comme étant une formalité substantielle, prescrite dans l'intérêt des administrés, l'intérêt public de sa divulgation revêt une acuité particulière ;

Considérant qu'ici également, la Commission constate que la partie adverse n'invoque aucune considération tendant à justifier concrètement qu'il conviendrait de faire prévaloir, en l'espèce, l'intérêt du refus de communiquer ce document sur l'intérêt que peut présenter sa divulgation pour le public ; qu'en outre, au vu du contenu dudit document, la Commission n'aperçoit pas de motif qui serait de nature à fournir une telle justification ;

Considérant, pour le surplus, que la partie adverse n'a fait valoir et que la Commission n'aperçoit aucun autre 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 la demande de divulgation du document en question ;

IV. Quant à la demande de communication du rapport de test à la fluorescéine de chaque maison indiquée comme ayant été « testée » sur le plan du fichier « 3 résultat investigations chemin du berger 2020.JPG »

Considérant qu'en ce qui concerne le rapport de test à la fluorescéine de chaque maison indiquée comme ayant été « testée » sur le plan du fichier « 3 résultat investigations chemin du berger 2020.JPG », la partie adverse a signalé à la partie requérante que « le plan qui [lui] a été fourni représente le résultat des investigations de terrain réalisées par [son] contrôleur du service travaux qui a déterminé et constaté de visu sur le terrain ou au vu des pièces qui lui ont été produites par les habitants, quelles habitations rejettent leurs eaux usées dans l'aqueduc de la voirie » ; qu'elle a en outre expressément précisé à la partie requérante, dans une affirmation qui n'est contredite par aucun élément probant versé au dossier, qu'« [i]l n'existe pas de rapport pour chaque maison » ;

Considérant que les dispositions du livre 1er du code de l'environnement dont la partie requérante réclame la mise en œuvre - à savoir les dispositions qui consacrent et organisent le droit d'accès, sur demande, aux informations environnementales détenues par des autorités publiques - s'appliquent à des informations qui sont « en la possession » des autorités saisies d'une demande (voir sur ce point la définition de l'expression « information détenue par une autorité publique » donnée par l'article D.6, 9°, du livre 1er du code de l'environnement) ;

Considérant qu'en conséquence, ces dispositions ne s'appliquent :

- ni à des informations ou à des documents qui, comme la partie adverse a indiqué que tel est le cas à propos du « rapport de test à la fluorescéine de chaque maison indiquée comme ayant été 'testée' », n'existent pas ;
- ni à des demandes qui visent à obtenir la production d'une information nouvelle ou d'un document nouveau tendant à expliquer ou à justifier une décision ou une option prise ou retenue par l'autorité ;

Considérant que la Commission croit encore utile d'ajouter que sa compétence est limitée au respect de l'application des dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, et qu'elle n'a donc pas le pouvoir de porter la moindre appréciation sur les investigations qu'a réalisées la partie adverse en l'espèce et sur le contenu de la décision qu'elle a prise en application de l'article R.280 du livre II du code de l'environnement ;

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

Article 1^{er} : Le recours est partiellement recevable et fondé.

Article 2 : La partie adverse communiquera à la partie requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision, les pièces suivantes du dossier auquel se rapporte la demande d'information :

1° le rapport technique du 17 novembre 2021 rédigé par Madame ..., à l'exception des passages suivants :

- dans le cinquième alinéa (commençant par les mots « ... relance le dossier »), la phrase commençant par les mots « De plus, il considère » ;

- dans le même alinéa, la phrase commençant par les mots « En date du 13 octobre 2020 » ;

- la totalité du septième alinéa (commençant par les mots « Suite à la contestation ») ;

2° la totalité du rapport de motivation du Service Environnement de la Ville de Nivelles du 3 mai 2022.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 28 juin 2023 par la Commission de recours composée de M. Benoît JADOT, président suppléant, M. Frédéric FILLEE, 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