

Séance du 24 juillet 2023

RECOURS n° 1333

En cause de : Madame ...

Partie requérante

Contre : Le Ministre wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Agriculture et de l'Economie
Place des Célestines, 1,

5000 NAMUR

Partie adverse

Vu la requête datée du 5 juin 2023, réceptionnée le 6 juin 2023, 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 l'absence de suite réservée par la partie adverse à la demande de la partie requérante de lui adresser une copie des documents dont la partie requérante soutient qu'ils relèvent des compétences de la partie adverse, mis en évidence au marqueur orange par la partie requérante au sein du document adopté par le Gouvernement wallon le 25 octobre 2022 et intitulé « Pax Eolienica II » et reproduits textuellement comme suit, par la partie requérante, dans sa demande d'accès à l'information:

« - « des conditions spécifiques voire moins contraignantes, pour les éoliennes à proximité d'habitations dérogeant au plan de secteur » - p.3 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« afin d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, la Commission européenne a introduit la désignation de zones propices au déploiement d'énergies renouvelables » - p. 4 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« évaluer la possibilité que l'éolien ne soit plus en dérogation dans certaines zones du plan de secteur » - p. 5 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« permettre aux pouvoirs publics d'exproprier si nécessaire en vue d'optimiser les zones favorables d'implantation d'éoliennes ... » - p.6 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« lorsque des compensations relatives à la biodiversité ont lieu en zone agricole, il conviendra d'éviter autant que possible les espaces dédiés à l'agriculture qui présentent un bon potentiel de production agricole. A cet égard, le ministre qui a l'agriculture dans ses compétences fournira des indicateurs afin de définir ce potentiel agricole... » - p. 7 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« le ministre ayant l'économie dans ses compétences est chargé de mettre en valeur la filière wallonne active dans le domaine de l'éolien. Il soumettra au Gouvernement un panel d'actions ou de mesures pour décembre 2022 » - p. 12 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] »

Vu l'accusé de réception de la requête du 13 juin 2023 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 13 juin 2023;

Vu la décision de la Commission du 28 juin 2023 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant qu'il ressort des pièces communiquées par la partie requérante à la Commission, qu'elle a introduit une première demande d'accès à l'information en relation avec la « PAX EOLIENICA II » auprès de la partie adverse, par un courrier du 15 mars 2023, et que, par courrier du 14 avril 2023, la partie adverse lui a répondu en ces termes :

« En réponse à votre courrier du 15 mars 2023, je me permets de vous informer que la plupart des mesures que vous évoquez émanent d'une proposition de mon Collègue en charge de l'Energie, Monsieur C'est donc à ce dernier qu'il faut s'adresser pour obtenir les informations que vous sollicitez.

Un des aspects relève effectivement de mes compétences : il s'agit de l'avant-projet de décret modifiant le Code de développement territorial approuvé récemment par le Gouvernement wallon. Vous en trouverez copie annexée à la présente.

Enfin, quant aux documents que vous demandez concernant la mise en œuvre des mesures de compensation en faveur de la biodiversité, je me permets de vous inviter à vous adresser à ma Collègue en charge de l'Environnement, Mme ...» ;

Considérant, qu'à la suite de ce courrier, par un courrier du 24 avril 2023 adressé à la partie adverse, la partie requérante a accusé réception de l'avant-projet de décret modifiant le Code de développement territorial ; que, pour le surplus, dans ce même courrier, la partie requérante conteste le point de vue de la partie adverse selon lequel, hormis cet avant-projet de décret, les documents auxquels elle demande d'avoir accès en relation avec la « PAX EOLIENICA II » relèveraient de la compétence des seuls ministres en charge de l'énergie et de l'environnement ;

Que la partie requérante soutient à cet égard que relèvent de la compétence de la partie adverse les documents qu'elle a mis en évidence au marqueur orange au sein du document adopté par le Gouvernement wallon le 25 octobre 2022 et intitulé « PAX EOLIENICA II » et que la partie requérante reproduit comme suit dans son courrier du 24 avril 2023 :

« - « des conditions spécifiques voire moins contraignantes, pour les éoliennes à proximité d'habitations dérogeant au plan de secteur » - p.3 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« afin d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, la Commission européenne a introduit la désignation de zones propices au déploiement d'énergies renouvelables » - p. 4 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« évaluer la possibilité que l'éolien ne soit plus en dérogation dans certaines zones du plan de secteur » - p. 5 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« permettre aux pouvoirs publics d'exproprier si nécessaire en vue d'optimiser les zones favorables d'implantation d'éoliennes ... » - p.6 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« lorsque des compensations relatives à la biodiversité ont lieu en zone agricole, il conviendra d'éviter autant que possible les espaces dédiés à l'agriculture qui présentent un bon potentiel de production agricole. A cet égard, le ministre qui a

l'agriculture dans ses compétences fournira des indicateurs afin de définir ce potentiel agricole... » - p. 7 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« le ministre ayant l'économie dans ses compétences est chargé de mettre en valeur la filière wallonne active dans le domaine de l'éolien. Il soumettra au Gouvernement un panel d'actions ou de mesures pour décembre 2022 » - p. 12 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] »

Considérant que, par un courrier du 23 juin 2023, la partie adverse a répondu comme suit à la partie requérante :

« En réponse à votre courrier du 24 avril 2023, je me permets de vous renvoyer à mon courrier du 14 avril 2023, lequel indique que la plupart des mesures que vous évoquez émanent d'une proposition de mon Collègue en charge de l'Énergie, M. Philippe

C'est donc à ce dernier qu'il faut s'adresser pour obtenir les informations que vous sollicitez.

Plus précisément, concernant le cadre de référence, le Ministre de l'Énergie pilote la task force de révision de celui-ci, je vous invite donc à prendre contact avec lui pour obtenir les documents utiles que vous souhaitez.

Concernant la transposition future de la directive « repower », de nouveau le Ministre de l'Énergie pilote la task force, je vous invite ici aussi à prendre contact avec lui pour obtenir les documents utiles que vous souhaitez.

Concernant les aspects liés à l'expropriation, le Gouvernement a chargé le Ministre de l'Énergie de lui revenir avec une proposition de modification. Je vous invite donc également à prendre contact avec lui pour obtenir les documents utiles que vous souhaitez.

Concernant le volet agricole de votre demande, le travail est en cours mais aucun document n'a encore été finalisé actuellement.

Concernant la filière wallonne en matière d'éolien, le travail est en cours mais ici aussi aucun document de travail n'a encore été finalisé actuellement. Je ne peux actuellement vous donner de date exacte à laquelle ce travail sera terminé.

Les différents documents que vous sollicitez ne relèvent donc pas de mes attributions, d'une part, ou, d'autre part, n'ont pas encore été finalisés. Le seul document finalisé qui relève de mes attributions vous a bien été communiqué par mon courrier du 14 avril 2023 précité. »

Considérant que, faisant suite à ce courrier, la partie requérante a adressé à la Commission, le 28 juin 2023, un nouveau courrier dans lequel elle indique que toutes les demandes qu'elle a adressées le 24 avril 2023 à la partie adverse étaient explicitement de la compétence de celle-ci s'agissant des trois premières demandes ; que, quand aux trois autres demandes, la partie requérante indique que le texte de la « PAX EOLIENICA II » mentionnait explicitement « Le Ministre ayant l'Economie dans ses compétences » ou « le Ministre qui a l'Agriculture dans ces compétences » ; que la partie requérante en déduit qu'elle s'est adressée au Ministre compétent et que c'est à juste titre que son recours est dirigé contre le silence de la partie adverse ;

Considérant que les documents et informations demandés entrent incontestablement dans les prévisions de l'article D.6, 11°, c) du livre 1er du code de l'environnement ;

Considérant qu'avant toute autre considération, il échet toutefois de relever que, dans sa demande d'accès à l'information du 24 avril 2023, la partie requérante s'est limitée à cocher et mettre en évidence au marqueur orange certains passages du document intitulé « PAX Eolienica II adoptée par le Gouvernement wallon le 25 octobre 2022 » et à reproduire ces passages dans le corps de sa demande d'accès à l'information ; que les passages ainsi mis en évidence ont des objets aussi variés que le document lui-même dans sa globalité ; que la partie requérante a coché des extraits relatifs, par exemple, à une proposition de directive européenne et à son évolution, à certaines missions ou tâches dont sont chargés pour l'avenir les ministres compétents ou la Task Force ; que, dans sa décision n°1298 du 29 mars 2023, statuant sur un recours similaire introduit par la partie requérante à l'encontre du Ministre de l'Energie, la Commission a déjà indiqué à la partie requérante que cette manière de procéder n'était pas adéquate ; qu'en effet, une telle manière de procéder ne permet pas de discerner à suffisance quels sont exactement et précisément, dans les extraits ainsi mis en évidence ou reproduits dans le recours, de la « Pax EOLIENICA II », les documents précis dont la partie requérante souhaite obtenir copie ; qu'en procédant comme elle le fait, la partie requérante s'expose ainsi au risque de voir considérer sa demande comme étant formulée de manière trop générale, même après l'application de l'article D.15, § 2, du livre 1er du code de l'environnement, ce qui peut en application de l'article D.18, §1^{er}, du même livre s'avérer de nature à justifier un refus de faire droit à la demande d'accès à l'information ;

Considérant qu'en l'espèce, malgré le caractère peu précis de la demande d'accès à l'information, la partie adverse a fait ses meilleurs efforts pour y répondre point par point ;

Considérant que le premier objet de la demande d'accès à l'information est formulé comme suit : « des conditions spécifiques voire moins contraignantes, pour les éoliennes à proximité d'habitations dérogeant au plan de secteur » - p.3 [du document intitulé PAX

EOLIENICA II] » ; que le document intitulé « PAX EOLIENICA II » mentionne que la révision du cadre de référence relatif aux éoliennes « examinera la possibilité de fixer des conditions spécifiques voire moins contraignantes, pour le repowering des parcs existants et pour les éoliennes à proximité d’habitations dérogeant au plan de secteur » ; que toutefois, comme l’expose la partie adverse dans sa réponse du 23 juin 2023, le même document prévoit que « la révision du cadre de référence sera discutée au sein de la Task force comprenant au minimum des représentants de l’UVCW, et de la CPDT, sur base d’une proposition du Ministre ayant l’Energie dans ses compétences » ; qu’il est donc inexact de prétendre, comme le fait la partie requérante, que l’extrait de la « PAX EOLIENICA II » pointé par la partie requérante serait « explicitement de la compétence » de la partie adverse ; qu’en revanche, au regard de cette mention, l’on peut raisonnablement suivre la partie adverse lorsque, tout d’abord, elle indique que « concernant le cadre de référence, le Ministre de l’Energie pilote la task force de révision de celui-ci » et qu’ensuite et par conséquent, elle invite dès lors la partie requérante à prendre contact avec cet autre ministre pour obtenir les documents qu’elle souhaite obtenir ;

Considérant que le deuxième objet de la demande d’accès à l’information est formulé comme suit : -« afin d’accélérer le déploiement des énergies renouvelables, la Commission européenne a introduit la désignation de zones propices au déploiement d’énergies renouvelables » - p. 4 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] ;

Qu’avant toute autre considération, il y a lieu de souligner que cet extrait de la « PAX EOLIENICA II » a trait à des actes et décisions de la Commission européenne ; que la Commission n’aperçoit dès lors pas quelles sont précisément les informations que la partie requérante attend que la partie adverse lui communique à cet égard ; qu’en tout état de cause, il ressort de la page 5 de la « PAX EOLIENICA II » - et comme l’indique la partie adverse dans sa réponse du 23 juin 2023 – que, « [c]oncernant la transposition future de la directive « repower », de nouveau le Ministre de l’Energie pilote la task force » ; qu’il est donc à nouveau inexact de prétendre, comme le fait la partie requérante, que l’extrait de la « PAX EOLIENICA II » pointé par elle serait « explicitement de la compétence » de la partie adverse ; qu’en revanche, l’on peut raisonnablement suivre la partie adverse lorsqu’elle invite la partie requérante à prendre contact avec le Ministre ayant l’Energie dans ses attributions pour obtenir les documents qu’elle souhaite obtenir ;

Considérant que le troisième objet de la demande d’accès à l’information est formulé comme suit : -« évaluer la possibilité que l’éolien ne soit plus en dérogation dans certaines zones du plan de secteur » - p. 5 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] » ; que cette possibilité doit être évaluée, selon la « PAX EOLIENICA II » par la Task force qui sera chargée de la transposition de la future de la directive « repower » ; que, pour les mêmes motifs que ceux exposés ci-avant à propos du deuxième objet de la demande d’accès à l’information, il est donc inexact de prétendre, comme le fait la partie requérante, que l’extrait de la « PAX

EOLIENICA II» pointé par elle serait « explicitement de la compétence » de la partie adverse ; qu'en revanche, au regard de cette mention, l'on peut à nouveau raisonnablement suivre la partie adverse lorsqu'elle invite la partie requérante à prendre contact avec le Ministre ayant l'Energie dans ses attributions pour obtenir les documents qu'elle souhaite obtenir ;

Considérant que le quatrième objet de la demande d'accès à l'information est formulé comme suit : -« permettre aux pouvoirs publics d'exproprier si nécessaire en vue d'optimiser les zones favorables d'implantation d'éoliennes ... » - p.6 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] » ; qu'en sa page 6, la « PAX EOLIENICA II » mentionne :

« Le Ministre de l'Energie réalisera, dans le cadre des propositions destinées à anticiper les travaux de transposition de la directive REPower EU, pour le mois de décembre 2022 une analyse des voies possibles permettant d'exproprier le cas échéant et de confier le terrain exproprié à un développeur éolien » ;

Que par conséquent, il est inexact de prétendre, comme le fait la partie requérante, que l'extrait de la « PAX EOLIENICA II» pointé par elle serait « explicitement de la compétence » de la partie adverse ; que c'est en revanche à juste titre que, dans sa réponse du 23 juin 2023, la partie adverse explique tout d'abord que « [c]oncernant les aspects liés à l'expropriation, le Gouvernement a chargé le Ministre de l'Energie de lui revenir avec une proposition de modification » et qu'elle invite ensuite et par conséquent la partie requérante à prendre contact avec le Ministre de l'Energie pour obtenir les documents qu'elle souhaite obtenir ;

Considérant que les cinquième et sixième objets de la demande d'accès à l'information sont formulés comme suit :

-« lorsque des compensations relatives à la biodiversité ont lieu en zone agricole, il conviendra d'éviter autant que possible les espaces dédiés à l'agriculture qui présentent un bon potentiel de production agricole. A cet égard, le ministre qui a l'agriculture dans ses compétences fournira des indicateurs afin de définir ce potentiel agricole... » - p. 7 [du document intitulé PAX EOLIENICA II]

-« le ministre ayant l'économie dans ses compétences est chargé de mettre en valeur la filière wallonne active dans le domaine de l'éolien. Il soumettra au Gouvernement un panel d'actions ou de mesures pour décembre 2022 » - p. 12 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] »

Qu'il ressort de la réponse de la partie adverse du 23 juin 2023 que, si ces aspects de la « PAX EOLIENICA II » relèvent bien de ses compétences, dans ces deux domaines, le travail est toutefois en cours et qu'aucun document n'a encore été finalisé ; que s'agissant de la

filière wallonne en matière d'éolien, la partie adverse précise en outre qu'elle est dans l'impossibilité de donner de date exacte à laquelle ce travail sera terminé ;

Considérant que, s'agissant des quatre premiers objets de la demande d'accès à l'information, la partie adverse a manifestement fait application, à juste titre, de l'article D.18, §1^{er}, a., du livre 1^{er} du code de l'environnement qui permet à l'autorité de rejeter une demande d'information environnementale lorsque « l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour son compte », à la condition d'indiquer au demandeur auprès de quelle autorité celui-ci pourra obtenir l'information demandée ; que, s'agissant des cinquième et sixième objets de la demande d'accès à l'information, la partie adverse entend manifestement se fonder sur l'article D.18, §1^{er}, d., du livre 1^{er} du code de l'environnement, qui permet à l'autorité de rejeter une demande d'information environnementale lorsque « la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents ou données inachevés » ;

Considérant que selon l'article D. 18., §2, du livre 1^{er} du code de l'environnement,

« Les motifs de refus visés au § 1^{er} sont interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'autorité publique met en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. »

Que, s'agissant des documents qui relèvent de la compétence de Ministre de l'Energie, et dont rien ne permet de supposer que la partie adverse les détiendrait, l'on n'aperçoit pas, par hypothèse, comment la balance à opérer pourrait ne pas pencher en faveur du refus de divulguer ;

Qu'il en va de même s'agissant d'informations pour lesquelles « aucun document n'a encore été finalisé » ;

Considérant toutefois que, selon l'article D.18, §1^{er}, d., du livre 1^{er} du code de l'environnement, lorsqu'une demande d'accès à l'information environnementale porte sur des « documents en cours d'élaboration ou des documents ou données inachevés », il appartient alors à l'autorité publique de désigner l'autorité qui élabore les documents ou données en question et d'indiquer le délai jugé nécessaire pour les finaliser ;

Qu'en ce qui concerne les cinquième et sixième objets de la demande d'accès à l'information, la partie adverse n'a pas « désign[é] l'autorité qui élabore les documents ou données en question » ; que, si, s'agissant du sixième objet de la demande, la partie adverse a précisé qu'elle était dans l'impossibilité de donner de date exacte à laquelle le travail d'élaboration sera terminé, elle n'a rien indiqué en ce qui concerne délai jugé nécessaire pour finaliser les documents auxquels se rapporte le cinquième objet de la demande ;

Qu'il lui incombe donc de communiquer ces informations à la partie requérante ;

PAR CES MOTIFS,

LA COMMISSION DECIDE :

Article 1er : Le recours recevable et partiellement fondé.

Article 2 : Dans la mesure où la demande d'accès à l'information porte sur les objets suivants :

-« lorsque des compensations relatives à la biodiversité ont lieu en zone agricole, il conviendra d'éviter autant que possible les espaces dédiés à l'agriculture qui présentent un bon potentiel de production agricole. A cet égard, le ministre qui a l'agriculture dans ses compétences fournira des indicateurs afin de définir ce potentiel agricole... » - p. 7 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] et

-« le ministre ayant l'économie dans ses compétences est chargé de mettre en valeur la filière wallonne active dans le domaine de l'éolien. Il soumettra au Gouvernement un panel d'actions ou de mesures pour décembre 2022 » - p. 12 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] »,

dans les huit jours de la notification de la présente décision, la partie adverse transmettra à la partie requérante l'identité de l'autorité qui élabore les documents ou données en question.

Article 3 : Dans la mesure où la demande d'accès à l'information porte sur l'objet suivant :

-« lorsque des compensations relatives à la biodiversité ont lieu en zone agricole, il conviendra d'éviter autant que possible les espaces dédiés à l'agriculture qui présentent un bon potentiel de production agricole. A cet égard, le ministre qui a l'agriculture dans ses compétences fournira des indicateurs afin de définir ce potentiel agricole... » - p. 7 [du document intitulé PAX EOLIENICA II] et

dans les huit jours de la notification de la présente décision, la partie adverse transmettra à la partie requérante le délai qu'elle juge nécessaire pour finaliser les documents concernés.

Article 3 : Le recours est rejeté pour le surplus.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 24 juillet 2023 par la Commission de recours composée de Madame A.VAGMAN, présidente, Mesdames C.COLLARD et C. LAMBERT, membres effectives, Madame D.DENGIS, membre suppléante, Monsieur F.FILLEE, membre effectif, assurant, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

La Présidente,

Le Secrétaire,

A. VAGMAN

F.FILLEE