

Séance du 28 septembre 2023

RECOURS n° 1353

**En cause de :** Monsieur ...

Ayant pour conseil Maître .. et Maître ..., dont le cabinet est établi rue ...

**Partie requérante**

**Contre :** Commune de Jalhay

Rue de la Fagne, 46

4845 JALHAY

**Partie adverse**

Vu la requête datée du 16 août 2023, réceptionnée le 18 août 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 le refus de la partie adverse de lui communiquer une copie du permis d'urbanisme ainsi que du dossier de demande de permis en ce compris ses plans, relatifs à un projet érigé sur une parcelle jouxtant la parcelle dont la partie requérante est propriétaire sise rue du ... ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 22 août 2023 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 22 août 2023 ;

## **I. Antécédents**

Considérant que, dans un courriel du 7 juillet 2023, la partie requérante a demandé à la partie adverse de lui communiquer une copie du permis d'urbanisme ainsi que du dossier de demande de permis, en ce compris les plans, relatifs à un projet érigé sur une parcelle voisine de la parcelle dont la partie requérante est propriétaire, projet qui, selon la partie requérante, empêcherait la réhabilitation éventuelle d'un sentier vicinal n°151 ;

Considérant que si dans la demande d'accès à l'information environnementale, la partie requérante n'a pas précisé l'adresse exacte de la parcelle où se situe le projet litigieux, ce document comporte une photographie où celui-ci apparaît comme étant mis en évidence ; qu'en outre, des échanges entre la partie requérante et la partie adverse qui figurent au dossier transmis à la Commission, ainsi que de la décision de la partie adverse du 27 juillet 2023 et de la note d'observations transmise par la partie adverse à la Commission, il résulte que la partie adverse est parfaitement informée du projet concerné et n'a aucun doute sur la nature exacte des documents qui sont demandés ;

Considérant que, dans sa décision du 27 juillet 2023 qui fait suite à la demande d'accès à l'information environnementale introduite par la partie requérante le 7 juillet 2023, la partie adverse a décidé :

« Article 2 : conformément au Règlement général de Protection des Données et à la législation sur les droits d'auteurs, d'inviter le demandeur à venir consulter les plans et documents de permis au service, s'il le souhaite »

## **II. Quant à la question de savoir si les informations demandées sont des informations environnementales**

Considérant que, dans le point 3.a. de la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission, intitulé « Droit d'accès à l'information en matière d'environnement », la partie adverse explique que « la détermination du fonds supportant l'assiette du sentier vicinal n°151 telle que décrite en planche 10 de l'Atlas des Chemins vicinaux relève d'autres législations que celles de l'environnement (droit de propriété, repositionnement de limite) » ; que cette affirmation est dénuée de pertinence en l'espèce dès lors que l'objet de la demande d'accès à l'information ne porte pas sur la détermination du fonds supportant l'assiette du sentier vicinal, mais sur la communication d'une copie du permis d'urbanisme et des plans relatifs à un projet déterminé ; qu'au demeurant, dans le point 3.b. de sa note d'observations, la partie adverse indique « qu'il appartiendra à la Commission de relever si

les informations demandées entrent dans les prescriptions de l'article D.6, 11 [°, du livre 1er du code de l'environnement] » ;

Considérant qu'un tel permis d'urbanisme, ainsi que le dossier de demande de permis en ce compris les plans sont, de toute évidence, des informations environnementales au sens de l'article D.6, 11°, c), du livre 1er du code de l'environnement ;

### **III. Quant à l'objet de la demande**

Considérant que l'objet de la demande d'accès à l'information formée par la partie requérante auprès de la partie adverse a pour objet la transmission d'une « copie du permis d'urbanisme autorisant [la construction concernée] et du dossier de demande de permis en ce compris ses plans » ;

Considérant que les mesures d'instruction auxquelles a procédé la Commission amènent à constater que la construction n'est pas autorisée par un seul permis, mais bien par deux permis, le premier ayant été délivré le 30 novembre 2017 et le second, qui est un permis modificatif du premier, ayant été délivré le 4 février 2021 ; qu'il faut en déduire que c'est la combinaison de ces permis qui autorise la construction concernée ; que la demande d'accès à l'information porte donc sur les deux dossiers de demande de permis en ce compris leurs plans, et sur les deux permis ;

### **IV. Quant à la communication sous une forme déterminée**

Considérant que, quant à la communication à la partie requérante d'une copie des documents demandés par celle-ci, la partie adverse soutient que le demandeur peut solliciter la délivrance de l'information dans un format particulier sauf si l'information est disponible sous un autre format facilement accessible ; qu'elle ajoute que « [d]e même, l'autorité publique peut délivrer l'information sous un autre format, auquel cas elle en indique le motif » ; qu'elle soutient également qu'en l'espèce, l'accès à l'information n'a pas été refusé au demandeur, dès lors que « ce dernier a simplement été invité à se rendre au service afin de consulter les documents demandés » ; qu'elle invoque à ce propos que l'administration ne possède ni les moyens humains, ni matériels de rencontrer la demande de copie de l'ensemble des documents demandés ; qu'elle ajoute que « toute demande du même type est traitée de manière équitable » et qu'« afin de rencontrer d'autres législations (notamment RGPD et droits d'auteurs) les demandeurs sont invités à consulter les documents au service, lequel n'autorise ni photographie, ni reproduction, même partielle, sans l'autorisation expresse de l'auteur » ;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du permis délivré le 30 novembre 2017 que le projet a fait l'objet d'« une enquête publique du 06/02/2017 au 22/02/2017 », et que la partie requérante a émis des observations lors de la séance de clôture de l'enquête et a

« consulté l'ensemble des plans réalisés par le Bureau d'architecture ... » ; qu'il résulte du permis délivré le 4 février 2021 que le projet a été soumis à une « une annonce de projet du 05/11/2020 au 19/11/2020, laquelle n'a soulevé aucune réclamation » ;

Considérant que selon l'article D.19, § 2, alinéa 2, 1°, du livre 1er du code de l'environnement, « l'autorité publique ne peut refuser une demande lorsqu'elle [...] porte sur un dossier mis à enquête publique conformément aux articles D.29.14 et D.29.15 ou sur un dossier mis à enquête publique ou à annonce de projet conformément aux articles D.VIII.15, D.VIII.16 et D.VIII.6, alinéa 5, du CoDT » ; que cette disposition résulte de la modification qui y a été apportée par le décret du 20 juillet 2016, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2017; qu'elle ne trouve pas à s'appliquer aux documents soumis à l'enquête publique qui s'est tenue du 6 au 22 février 2017 préalablement à la délivrance, le 30 novembre 2017, du premier permis concerné, laquelle a été organisée en vertu des dispositions pertinentes du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, (en abrégé, C.W.A.T.U.P.E.) et non conformément aux articles D.VIII.15 et D.VIII.16 du Code de développement territorial (en abrégé, CoDT) ; qu'avant sa modification par le décret du 20 juillet 2016, l'article D.19, §2, alinéa 2, 1°, du livre 1er du code de l'environnement ne visait que les dossiers mis à enquête publique conformément aux articles D.29.14 et D.29.15 et non les dossiers mis à enquête publique en vertu du C.W.A.T.U.P.E. ;

Considérant qu'en toute hypothèse, en l'espèce, le refus que la partie adverse entend opposer à la demande de la partie requérante porte uniquement sur la communication d'une copie des documents demandés, et non pas sur la consultation de ceux-ci ; que la reconnaissance du droit de consulter des documents n'emporte pas nécessairement ipso facto le droit d'en obtenir une copie ; que, dès lors, pour autant que le droit du public de consulter ces documents ne soit pas méconnu, le fait de refuser d'en délivrer une copie n'implique pas qu'il serait décidé de les soustraire à la connaissance du public ;

Considérant que, partant et en tout état de cause, l'article D.19, § 2, alinéa 2, 1°, du livre 1er du code de l'environnement ne suffit pas à empêcher purement et simplement qu'une autorité saisie d'une demande d'accès à des documents qui ont été soumis à enquête publique refuse d'en communiquer une copie ;

Considérant cependant qu'en vertu de l'article D.13 du livre 1er du code de l'environnement, l'une des formes sous lesquelles une information environnementale peut être mise à disposition de celui qui la réclame consiste en la délivrance d'une copie du document dans lequel l'information demandée est consignée ;

Considérant que selon l'article D. 16, §1er, du livre 1er du code de l'environnement,

« 1er. Lorsque le demandeur réclame la mise à disposition d'une information environnementale sous une forme ou dans un format particulier, l'autorité publique

communiqué l'information sous cette forme ou dans ce format, sauf dans les cas suivants :

- a. l'information est disponible sous une autre forme ou dans un autre format facilement accessible par le demandeur, ou
- b. l'autorité publique est fondée à mettre à la disposition du public l'information sous une autre forme ou dans un autre format, auquel cas les motifs de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués.

Les motifs de refus de mise à disposition des informations, en partie ou en totalité, sous la forme ou dans le format demandé, sont communiqués dans le délai visé à l'article D.15, § 1er, a. »

Que cette disposition consacre ainsi le droit du demandeur à avoir accès à une information environnementale sous une forme ou dans un format particulier, qu'il détermine lui-même ;

Considérant que l'article D.16, §1er, permet d'opposer un refus à la mise à disposition de l'information sous la forme demandée par le demandeur lorsque cette l'information est « disponible sous une autre forme ou dans un autre format facilement accessible par le demandeur » ; que tel n'est pas le cas en l'espèce ;

Que la même disposition permet également d'opposer un tel refus lorsque « l'autorité publique est fondée à mettre à la disposition du public l'information sous une autre forme ou dans un autre format, auquel cas les motifs de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués » ;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse mentionne que « [son] administration ne possède ni les moyens humains, ni matériels de rencontrer la demande de copie de l'ensemble des documents demandés » ; que cette affirmation de principe n'est étayée par aucun élément particulier ou circonstance concrète de nature à établir que la partie adverse ne disposerait ni du personnel ni du matériel nécessaire pour réaliser la copie des documents demandés, relatifs à un projet bien déterminé ;

Que, s'agissant du permis originaire délivré le 30 novembre 2017 et du permis modificatif délivré le 4 février 2021, la partie adverse a transmis ces deux permis, sous forme digitale, à la Commission ; qu'il suffit de procéder à l'impression de ces deux documents pour en établir des copies, qui pourront ensuite être transmises à la partie requérante ;

Que, s'agissant des dossiers de demande de permis et des plans, aucun document n'a été transmis par la partie adverse à la Commission ;

Considérant qu'en tout état de cause, quels que soient les documents concernés et qu'il s'agisse des dossiers de demandes de permis, des permis eux-mêmes, ou encore, des plans, si la partie adverse ne dispose pas en interne de la capacité de reproduire les documents en question, il lui incombe de recourir au moyen le plus approprié en vue de permettre à la partie requérante de disposer d'un exemplaire de ces documents ; que si la partie adverse souhaite réclamer un paiement pour les frais qu'elle aurait été contrainte d'exposer à cette fin, elle devra appliquer l'article D.13, alinéa 3, du livre 1er du code de l'environnement ;

Considérant enfin que l'affirmation de la partie adverse selon laquelle toute demande du même type serait traitée de manière équitable, à savoir par le biais d'une consultation sur place, amène à conclure non pas au caractère équitable des suites que la partie adverse réserve à ce type de demandes, ni au respect du principe d'égalité entre les demandeurs, mais au fait que ce faisant, la partie adverse risque de méconnaître de manière récurrente les dispositions qui, dans le livre 1er du code de l'environnement, règlent l'accès à l'information en matière d'environnement ; que cette affirmation ne peut donc être retenue pour justifier un refus de communiquer les documents demandés sous la forme demandée par la partie requérante ;

#### **V. Quant aux motifs de refus tirés du RGPD et du respect du droit d'auteur**

Considérant que pour justifier le refus de communication d'une copie des documents concernés, la partie adverse invoque le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (ci-après le RGPD) ;

Considérant que selon l'article 86 de ce règlement,

« Les données à caractère personnel figurant dans des documents officiels détenus par une autorité publique ou par un organisme public ou un organisme privé pour l'exécution d'une mission d'intérêt public peuvent être communiquées par ladite autorité ou ledit organisme conformément au droit de l'Union ou au droit de l'État membre auquel est soumis l'autorité publique ou l'organisme public, afin de concilier le droit d'accès du public aux documents officiels et le droit à la protection des données à caractère personnel au titre du présent règlement. »

Considérant que le droit au respect de la vie privée est incontestablement un droit fondamental, dont la sauvegarde est essentielle ; qu'il convient toutefois d'observer qu'il en va de même du droit d'accès à l'information, singulièrement du droit d'accès à l'information en matière d'environnement, que consacrent, notamment, divers textes de droit

international et européen, en particulier la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue à Aarhus le 25 juin 1998, et 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 ; qu'en application de ces textes de droit international et européen, des dispositions particulières, figurant à l'article D. 19 du livre 1er du code de l'environnement et à l'article 27 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, règlent le pouvoir reconnu à l'autorité publique saisie d'une demande d'accès à l'information en cette matière de limiter le droit d'accès à l'information en cas de risque d'atteinte à la vie privée ; qu'il résulte de ces dispositions, d'une part, que les motifs de limitation du droit d'accès à l'information en matière d'environnement doivent être interprétés de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information et, d'autre part, que l'autorité publique est tenue, dans chaque cas particulier, de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Qu'il échet, à ce propos, d'avoir égard, en particulier à l'article D.19, §1er, alinéa 1er, f), du livre 1er du code de l'environnement, selon lequel le droit d'accès à l'information peut être limité lorsque son exercice est susceptible de porter atteinte à la confidentialité de données à caractère personnel ou des dossiers concernant une personne physique, si la personne concernée n'a pas consenti à la divulgation de ces informations ; que, de même, 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 prévoit une exception au droit d'accès à l'information dans les cas où il s'agit d'assurer la protection de la vie privée de personnes qui n'ont pas consenti à la publicité d'informations déterminées ;

Considérant qu'en l'espèce toutefois, comme déjà mentionné, la partie adverse n'a pas refusé de donner accès aux informations demandées ; qu'elle refuse uniquement d'ne transmettre une copie à la partie requérante ; que la partie adverse est en défaut de préciser quelles sont les informations qui, dans les documents concernés, revêtiraient un caractère confidentiel tel qu'elles pourraient être portées à la connaissance du public par le biais d'une consultation mais ne pourraient l'être par la transmission d'une copie ; que la Commission n'aperçoit pas les raisons pour lesquelles la vie privée des personnes physiques dont certaines données à caractère personnel figureraient dans les documents demandés, serait mieux protégée par une consultation sur place que par la transmission de copies ;

Considérant que parmi les documents dont copie est demandée par la partie requérante, figurent des plans ; que, si une autorité qui est saisie d'une demande d'accès à des documents contenant des informations environnementales peut se fonder sur l'article D.19, § 1er, alinéa 1er, e), du livre 1er du code de l'environnement ou sur l'article 30 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement pour

refuser la communication d'une copie de ces documents - pour autant, du moins, que ceux-ci puissent être qualifiés d'oeuvre originale -, il résulte cependant tant de l'article D.19, § 2, alinéa 1er, du livre 1er du code de l'environnement que de la disposition précitée de la loi du 5 août 2006 que, dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation doit être mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer ;

Considérant qu'en l'espèce, dès lors que la partie adverse ne refuse pas à la partie requérante la possibilité de consulter les plans concernés en ses services, mais uniquement de lui en transmettre une copie, la question qui se pose est de savoir si elle peut, pour fonder son refus, se prévaloir du respect dû aux droits de l'auteur des plans ; qu'il importe à cet égard de constater que, du fait même de l'objet et des limites des prérogatives de tout titulaire d'un droit d'auteur, il convient de distinguer la consultation des documents couverts par un éventuel droit d'auteur de la possibilité de se voir remettre copie de ceux-ci ; qu'il s'en déduit que, par essence, les éventuels droits d'auteur en jeu sont protégés par une simple consultation sur place, alors qu'il ne le sont pas par la transmission d'une copie de ceux-ci ;

Considérant à cet égard qu'à supposer qu'ils présentent un degré d'originalité suffisant pour être protégés par le droit d'auteur, les plans dont le requérant réclame une copie sont toutefois des pièces essentielles en vue de déterminer concrètement la localisation et les dimensions du projet litigieux ; que la partie requérante expose à ce propos, dans son recours et sans être démentie par la partie adverse, que « [c]es plans fondent la position de la commune qui consiste à demander [à la partie requérante] de rétablir un ancien sentier vicinal » ; que, dans le contexte ainsi décrit, elle ajoute toutefois que « [c]'est évidemment le plan d'implantation du projet qui est fondamental puisqu'il doit en principe localiser le sentier litigieux » ;

Considérant qu'en tenant compte de ces divers éléments, une bonne connaissance du dossier requiert la possibilité d'examiner en détail les plans accompagnant les demandes de permis, à tout le moins les plans d'implantation du projet ; que, dans un souci d'efficacité, ceci implique que le requérant puisse recevoir une copie des plans d'implantation, plutôt que de disposer uniquement de la faculté de consulter ceux-ci dans les locaux de la partie adverse ;

Considérant qu'en conséquence, la balance des intérêts penche en faveur de la communication en copie des plans demandés, limités aux plans d'implantation ;



**PAR CES MOTIFS,**

**LA COMMISSION DECIDE :**

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

**Article 2** : La partie adverse communiquera à la partie requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision :

- une copie des permis d'urbanisme délivrés le 30 novembre 2017 et le 4 février 2021 relatif au projet érigé sur une parcelle jouxtant la parcelle de la partie requérante sise rue ... ;
- une copie des dossiers de demande de ces deux permis, en ce compris les plans, limités aux plans d'implantation ;

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 28 septembre 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**