

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

Séance du 25 juin 2018

RECOURS N° 907

En cause de : l'association de fait «

Partie requérante,

Contre : la ville de Namur
ayant pour conseil Maître Jean Bourtembourg, au cabinet duquel il est fait
élection de domicile
Rue de Suisse, 24

1060 BRUXELLES

Partie adverse.

Vu la requête du 7 avril 2018, par laquelle la partie requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, consécutif à l'absence de suite réservée à sa demande d'obtenir une copie des rapports, rédigés par le cabinet d'avocats de Liedekerke, à propos de la faisabilité juridique du « switch », proposé par le Forum Citoyen Namur, entre l'îlot du square Léopold et la propriété communale située rue de Fer, pour construire un nouvel hôtel de ville au square Léopold et un centre commercial en lieu et place de l'hôtel de ville actuel ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 20 avril 2018 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 20 avril 2018 ;

Vu la décision de la Commission du 24 mai 2018 prolongeant le délai pour statuer ;

Vu la décision de la Commission du 29 mai 2018 enjoignant à la partie adverse de lui communiquer une copie des rapports, rédigés par le cabinet d'avocats de Liedekerke, à propos de la faisabilité juridique du « switch » précité ;

Considérant que la partie adverse a communiqué à la Commission une copie des rapports en question ; qu'il s'agit de deux avis établis par les avocats Frank Judo et Aurélien Vandeburie, du cabinet d'avocats de Liedekerke, et adressés à titre confidentiel à la partie adverse en novembre 2017 ; que ces avis comportent un examen circonstancié et argumenté de la faisabilité juridique d'une proposition, émanant d'une association d'habitants, le Forum Citoyen Namur, consistant à établir un « switch », c'est-à-dire un échange, entre l'îlot du square Léopold et la propriété communale située rue de Fer, pour construire un nouvel hôtel de ville au square Léopold et un centre commercial en lieu et place de l'hôtel de ville actuel ; qu'ils soulignent et énumèrent de manière précise les risques de critique que suscite cette proposition au regard de la législation relative aux marchés publics et des principes d'égalité, de non-discrimination et de concurrence, ainsi que les risques d'action en justice auxquels sa mise en œuvre pourrait donner lieu ;

1. Quant au point de savoir si la demande d'information entre dans le champ d'application des dispositions du livre Ier du code de l'environnement relatives à l'accès à l'information

Considérant que, dans la note d'observations qu'elle a adressée à la Commission le 23 mai 2018, la partie adverse considère que les informations demandées par la partie requérante ne sont pas des informations environnementales soumises aux dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui sont relatives à l'accès à l'information ; que, soulignant que « les rapports du cabinet d'avocats examinent la proposition d'échange du 'Forum citoyen' au regard de la législation relative aux marchés publics et aux principes d'égalité, de non-discrimination et de concurrence », elle soutient que « ces documents n'ont aucune portée environnementale, ils se limitent à analyser si le projet d'aménagement du territoire proposé est envisageable sur un plan juridique et non environnemental » ; que la partie adverse rappelle aussi que l'indication de la règle juridique sur la base de laquelle une autorité publique agit ne constitue pas une information environnementale ;

Considérant qu'en vertu de la phrase introductive et du littéra c) de l'article D.6, 11°, du livre Ier du code de l'environnement, la notion d'« information environnementale » couvre « toute information, détenue par une autorité publique, concernant (...) les mesures (y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux) ou les activités » qui, en substance, ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger celui-ci ; que le terme « mesures » au sens de l'article D.6, 11°, c), du livre Ier du code de l'environnement est à entendre au sens usuel et ne se prête pas à être interprété restrictivement, le membre de phrase « y compris les mesures administratives, telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux » se limitant à donner des exemples, non exhaustifs, de mesures ;

Considérant que le « switch » dont le cabinet d'avocats de Liedekerke a examiné la faisabilité juridique constitue une « mesure » au sens de la disposition précitée, dès lors que, comme l'indique la partie adverse dans un document mis à la disposition du public et joint en annexe 1 à la requête, le scénario qu'il implique permettrait notamment de sauvegarder une partie de l'espace vert au square Léopold ;

Considérant qu'en vertu de la phrase introductive de l'article D.6, 11°, du livre Ier du code de l'environnement, toute information, détenue par une autorité publique, concernant une telle mesure constitue une information environnementale ; qu'il en va notamment ainsi, comme en l'espèce, d'informations relatives à la faisabilité juridique d'une pareille mesure ; que la thèse de la partie adverse suivant laquelle l'analyse d'un projet d'aménagement du territoire constitue une information environnementale quand il s'agit d'examiner si ce projet est envisageable sur un plan environnemental, mais ne constituerait pas une information environnementale lorsque l'analyse porte sur le point de savoir si le projet est envisageable sur un plan juridique, ne trouve aucun appui dans la disposition précitée ;

Considérant qu'une demande visant uniquement à obtenir d'une autorité publique qu'elle indique sur quelle règle juridique elle se fonde pour agir dans un sens déterminé n'entre pas dans le champ d'application des dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui sont relatives à l'accès à l'information ; qu'en effet, ces dispositions permettent seulement de demander l'accès à des données préexistantes, et non pas de demander aux autorités d'établir un document nouveau en vue de justifier leur action ; qu'en l'espèce, la partie requérante demande à la partie adverse de lui communiquer des documents préexistants, et non pas d'établir un document nouveau tendant à expliquer la non-faisabilité juridique du « switch » ; que cette demande entre donc bien dans le champ d'application des dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui sont relatives à l'accès à l'information ;

2. Quant au point de savoir s'il convient d'appliquer, en l'espèce, l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration

Considérant que la partie adverse soutient que le recours doit être déclaré non fondé en raison du fait que la communication des documents réclamés par la partie requérante porterait atteinte au secret professionnel des avocats ; qu'elle se fonde à cette fin sur l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ; qu'en vertu de ladite disposition, une demande de copie d'un document administratif doit être rejetée « si la publication du document administratif porte atteinte (...) à une obligation de secret instaurée par la loi » ; que la partie adverse souligne que la disposition invoquée « constitue une dérogation absolue à la publicité dans la mesure où l'autorité est tenue de rejeter la demande de consultation si cette dernière porte atteinte à une obligation de secret instaurée par la loi, sans mettre en balance les intérêts en présence » ;

Considérant qu'il convient de rappeler que l'accès aux informations environnementales fait l'objet de dispositions contenues, d'une part, dans 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique et, d'autre part, dans 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 ; que le droit interne doit être compris, interprété et appliqué dans le respect de ces dispositions ;

Considérant que la directive 2003/4/CE a remplacé la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement ; que, dans un arrêt du 26 juin 2003, Commission/France, C-233/00, la Cour de justice de l'Union européenne a, après avoir constaté que la directive 90/313/CEE énumérait de manière limitative les cas pouvant justifier un refus de communication

d'informations relatives à l'environnement, déclaré qu'une disposition de droit français permettant aux autorités publiques de refuser la consultation ou la communication d'un document administratif dont la diffusion porterait atteinte, « de façon générale, aux secrets protégés par la loi », sans autre précision, méconnaissait la directive précitée, en ce qu'un tel motif de refus ne figurait pas dans la liste limitative, fixée par la directive, des exceptions au droit d'accès à l'information ; que, de même, ni la directive 2003/4/CE, ni la Convention d'Aarhus ne prévoient qu'un texte puisse ériger en motif de refus de communication d'un document le fait que la diffusion de celui-ci porterait atteinte à un « secret protégé par la loi », sans autre précision ; qu'une disposition qui, tel l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994, range l'atteinte « à une obligation de secret instaurée par la loi », sans autre précision, parmi les motifs justifiant le refus de communication d'un document, est donc incompatible avec la directive 2003/4/CE et avec la Convention d'Aarhus, et qu'elle ne peut dès lors s'appliquer en cas de demande de communication d'informations environnementales ;

Considérant, en outre, que l'article 4, §§ 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 4, §§ 1^{er} et 2, de la directive 2003/4/CE, qui fixent les cas dans lesquels une demande d'information environnementale peut être refusée ou rejetée, sont formulées en ce sens que l'autorité saisie d'une telle demande a la faculté - et non pas l'obligation - de refuser ou de rejeter celle-ci ; qu'en vertu de l'art. 4, § 2, alinéa 2, de la directive 2003/4/CE, les motifs sur lesquels une autorité peut se fonder pour refuser ou une rejeter une demande d'information environnementale « sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information » ; que la même disposition ajoute que, « dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer » ; que la Cour de justice de l'Union européenne a précisé à ce sujet que l'article 4 de la directive « doit être interprété en ce sens que la mise en balance qu'il prescrit de l'intérêt public servi par la divulgation d'une information environnementale et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer doit être pratiquée dans chaque cas particulier soumis aux autorités compétentes, quand bien même le législateur national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence » (arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09) ; qu'il s'ensuit qu'une disposition qui, tel l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994, impose à l'autorité saisie d'une demande d'information l'obligation absolue de rejeter celle-ci pour un motif déterminé, sans mettre en balance les intérêts en présence dans le cas particulier qui lui est soumis, est incompatible avec la directive 2003/4/CE et avec la Convention d'Aarhus, et qu'elle ne peut dès lors s'appliquer en cas de demande de communication d'informations environnementales (voir en ce sens l'arrêt du Conseil d'État Verhaeghe et vzw Straatego, n^o 239.363 du 11 octobre 2017) ;

Considérant, au demeurant, que le législateur fédéral n'entend pas - ou, plus exactement, n'entend plus appliquer aujourd'hui - l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994 aux demandes d'informations environnementales, et ce, précisément, pour éviter toute critique au regard des dispositions précitées de droit international et européen ;

Considérant, en effet, que si, à l'origine, l'article 6, § 2, 2^o, de la loi du 11 avril 1994 a été conçu pour s'appliquer à toutes demandes d'informations, y compris des demandes d'informations environnementales, le législateur a toutefois, par une loi du 26 juin 2000, modifié l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 en y insérant un § 2bis, destiné à empêcher, notamment, que le § 2, 2^o, puisse être invoqué en cas de demande de documents administratifs à caractère environnemental ; que les travaux préparatoires de la loi du 26 juin

2000 font apparaître que, par cette loi, le législateur a entendu répondre aux critiques de la Commission européenne relatives à l'incompatibilité de plusieurs dispositions de la loi du 11 avril 1994 - notamment l'article 6, § 2, 2° - avec la directive 90/313/CEE (*Doc. Ch.*, sess. 1999-2000, n° 604/1, spécialement pp. 4 à 6) ;

Considérant que l'article 6, § 2bis, de la loi du 11 avril 1994 a, entre-temps, été abrogé par la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ; que la loi du 5 août 2006 contient l'ensemble des dispositions qui ont pour objet de régler spécifiquement, au niveau fédéral, l'accès aux informations environnementales ; que, comme l'indiquent les travaux préparatoires de ladite loi, l'établissement d'un dispositif propre à l'accès aux informations environnementales est justifié par la volonté de tenir compte de « la spécificité introduite tant au niveau international qu'au niveau communautaire pour les informations environnementales », les règles internationales et communautaires auxquelles il est ainsi renvoyé étant celles qui sont contenues dans la Convention d'Aarhus et dans la directive 2003/4/CE (*Doc. Ch.*, sess. 2005-2006, n° 2511/1, p. 10) ; qu'en raison de cette spécificité, il a été jugé « plus approprié » que l'accès aux informations environnementales fasse l'objet de règles figurant dans une loi propre à cette matière, plutôt que dans un corps de règles régissant la publicité de l'administration de manière générale (*ibid.*) ; qu'en conséquence, dès l'entrée en vigueur de la loi du 5 août 2006, « les dispositions de la loi de 1994 sur la publicité de l'administration ne seront plus d'application aux informations environnementales » (*ibid.*) ; que l'article 6, § 2bis, de la loi du 11 avril 1994 a ainsi perdu sa raison d'être, ce qui explique son abrogation ; qu'en outre, l'entrée en vigueur de la loi du 5 août 2016 impliquant qu'aucune disposition de la loi du 11 avril 1994 ne peut s'appliquer aux informations environnementales, c'est notamment le cas de l'article 6, § 2, 2°, de cette loi ;

Considérant que l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ne peut donc être invoqué pour justifier le refus de communiquer à la partie requérante les documents qu'elle a sollicités ;

3. Quant à l'atteinte que la divulgation des informations qui ont été demandées par la partie requérante porterait au secret professionnel des avocats, envisagé comme élément de garantie du droit à un procès équitable

Considérant que, si l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ne peut être invoqué pour justifier le refus de communiquer à la partie requérante les documents qu'elle a sollicités, cette circonstance n'empêche pas que d'autres dispositions puissent fonder le refus de communiquer ces documents en raison d'un risque d'atteinte au secret professionnel des avocats qui en sont les auteurs ;

Considérant qu'il en va notamment ainsi de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de la loi précitée du 5 août 2006 et de l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, c), du livre Ier du code de l'environnement, qui permettent de limiter le droit d'accès aux informations environnementales lorsqu'il apparaît que son exercice est susceptible de porter atteinte à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ;

Considérant qu'il importe en effet de rappeler que le secret professionnel de l'avocat est l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose l'organisation de la justice dans une société démocratique ; qu'il est un élément essentiel des droits de la défense ; qu'il se rattache ainsi aux exigences du droit à un procès équitable ; qu'il tend à ce que chacun puisse obtenir

l'assistance d'un avocat de la meilleure manière possible et dans le cadre d'une relation de confiance, ce qui implique la garantie que tout ce qui est discuté et échangé - notamment la correspondance - entre l'avocat et son client restera confidentiel ; qu'il s'applique, non seulement à la représentation en justice du client par l'avocat, mais aussi aux conseils juridiques donnés par celui-ci, même en dehors de toute procédure juridictionnelle ;

Considérant que l'importance du secret de la correspondance échangée entre un avocat et son client dans un cadre qui n'est pas ou pas encore contentieux a justement été soulignée et précisée par la section de législation du Conseil d'État dans les termes suivants :

« L'avocat doit pouvoir donner en toute liberté à son client les conseils et avis qu'il estime utiles, sans crainte de voir divulgués ses écrits confidentiels à des tiers. S'il sait que les consultations qu'il lui adresse seront lues par des tiers - qui seront peut-être bientôt en litige avec son client -, l'avocat ne s'exprimera pas en toute liberté. De même, le client hésitera à se confier librement à son avocat, craignant de voir ses propos repris dans une consultation qui pourra être lue par ces mêmes tiers. En outre, si le client n'a pas suivi les conseils de son avocat, on pourra, si la consultation est rendue publique, en tirer argument contre lui : l'intervention de l'avocat se retournerait ainsi contre son propre client. Ce sont donc des conditions essentielles du bon fonctionnement de la profession d'avocat qui sont en cause » (avis 54.460/2, donné le 4 décembre 2013 sur une proposition de loi modifiant, en ce qui concerne le secret professionnel, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, *Doc. Ch.*, sess. 2013-2014, n° 2764/2, pp. 4 et 5 ; avis 55.240/2, donné le 27 février 2014 sur un amendement à la même proposition, *Doc. Ch.*, sess. 2013-2014, n° 2764/4, p. 4) ;

Considérant que, si l'autorité peut ainsi refuser de communiquer une information environnementale dont la diffusion est susceptible de porter atteinte au secret professionnel des avocats, envisagé comme élément de garantie du droit à un procès équitable, il ressort toutefois de la phrase introductive de l'article 27, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 2016 (lue en tenant compte de l'article 4, § 2, alinéa 2, de la directive 2003/4/UE) et de l'article D.19, § 2, alinéa 1^{er}, du livre Ier du code de l'environnement, que l'autorité ne peut prendre une décision en ce sens qu'après avoir mis en balance, dans le cas particulier dont elle est saisie, l'intérêt public servi par la divulgation du document avec l'intérêt servi par le refus de le divulguer ;

Considérant qu'en l'espèce, il convient de souligner que la partie adverse a, dans un document mis à la disposition du public et joint en annexe 1 à la requête, établi une synthèse de l'analyse effectuée par le cabinet d'avocats de Liedekerke à propos de la faisabilité juridique de la proposition de « switch » ; que les éléments essentiels de cette analyse et des conclusions tirées par les avocats figurent dans ledit document et ont ainsi été portés à la connaissance du public ; que, dans ces conditions, l'intérêt du public à se voir communiquer les avis donnés à la partie adverse par le cabinet de Liedekerke doit se comprendre comme étant l'intérêt à prendre connaissance, non pas des éléments essentiels de l'analyse et des conclusions de ces avis, qui ont déjà été divulgués, mais, plus spécifiquement, du détail de ladite analyse et des arguments juridiques précis que contiennent les avis ;

Considérant que, comme il se doit dans le cadre d'une demande d'accès à des informations présentant la caractéristique d'être environnementales, la partie requérante étaye par des considérations d'ordre environnemental l'intérêt que servirait la divulgation des

documents qu'elle réclame ; qu'ainsi, elle pose la question de savoir « [p]ourquoi (...) refuser une copie des deux rapports, remis à la Ville par le cabinet de Liedekerke, à toute personne justifiant d'un intérêt à un aménagement harmonieux du quartier nord de la Corbeille comprenant le dernier espace arboré doté d'une végétation comprenant des arbres, dont certains ont plus de 50 ans, donc jouant un rôle important pour les habitants et les voyageurs fréquentant ce quartier de la gare, surtout durant cette période de changement climatique entraînant une élévation de la température alarmante difficilement contrôlable à l'intérieur d'une ville à certaines périodes de l'année » ; que, si légitime qu'il soit, l'intérêt qui sous-tend ces considérations ne présente qu'un lien très limité avec l'intérêt à prendre connaissance du contenu détaillé de l'examen juridique circonstancié et argumenté de la faisabilité de la proposition de « switch » au regard de la législation relative aux marchés publics et des principes d'égalité, de non-discrimination et de concurrence et des risques d'action en justice auxquels la mise en œuvre de cette proposition pourrait donner lieu, dès lors du moins que, comme tel est le cas en l'espèce, les éléments essentiels et les conclusions de cet examen ont été portés à la connaissance du public ;

Considérant, par contre, que la divulgation des documents réclamés par la partie requérante est susceptible de porter une atteinte sensible aux intérêts de la partie adverse ; que ces documents, établis sous le sceau du secret professionnel des avocats pour la partie adverse, ont en effet été rédigés de manière à être lus uniquement par celle-ci et par ses services ; que leur divulgation conduirait à porter à la connaissance de tiers des informations, des analyses ou des arguments précis, susceptibles d'être utilisés et, le cas échéant, de se retourner ultérieurement contre la partie adverse, notamment en cas de litige ; qu'elle risquerait ainsi de compromettre la relation de confiance entre la partie adverse et les avocats qui ont établi ces documents et, ce faisant, de toucher à la raison d'être même du secret professionnel des avocats ;

Considérant dès lors que, tout bien pesé, la balance penche en faveur de l'intérêt servi par le refus de divulguer les documents réclamés par la partie requérante ;

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

Article unique : Le recours est rejeté, en tant qu'il a pour objet de demander à la Commission d'obtenir communication des rapports, rédigés par le cabinet d'avocats de Liedekerke, à propos de la faisabilité juridique du « switch » proposé par le Forum Citoyen Namur, entre l'îlot du square Léopold et la propriété communale située rue de Fer, pour construire un nouvel hôtel de ville au square Léopold et un centre commercial en lieu et place de l'hôtel de ville actuel.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 25 juin 2018 par la Commission composée de Monsieur B. JADOT, président, Madame Cl. COLLARD et Monsieur A. LEBRUN, membres effectifs, et Messieurs Fr. FILLEE et S. PORTETELLE, membres suppléants.

Le Président,

Le Secrétaire,

B. JADOT

Fr. FILLEE