



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

21 décembre 2015

AVIS n° 2015-2

**Sur la conformité des procédures de recours administratif
dans la législation belge concernant l'accès aux informations
environnementales avec l'article 9 de la Convention
d'Aarhus**

(FBC/2015/1advies uit eigen beweging)

La position des organes de recours administratif concernant le droit d'accès aux informations environnementales à la lumière de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et de l'article 6 de 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 et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

1. Positionnement d'un avis de propre initiative

La Commission fédérale de recours a été informée qu'une plainte a été introduite auprès du Comité de respect des dispositions de la Convention d'Aarhus par Monsieur Francis Doutreloux et l'Association sans but lucratif Avala, qui n'ont pas eu accès aux informations environnementales demandées malgré le fait qu'une décision de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement (Région wallonne) (CRIE) était positive pour les demandeurs. La plainte porte notamment sur le fait que le système mis en place par le législateur décrétoal wallon n'est pas conforme aux exigences de l'article 9 de la Convention d'Aarhus parce que les décisions de la CRIE ne contiennent pas de titre exécutable comme cela est bien le cas pour les autorités judiciaires (article 780 du Code judiciaire). Les demandeurs se sont certes adressés au juge de paix mais cela ne les a pas aidés. De plus, il est avancé que le dépôt d'un dossier auprès du juge est coûteux étant donné que cela exige une assignation et des frais d'avocat. Par ailleurs, une procédure judiciaire prend même beaucoup de temps. Cela est considéré comme totalement contraire à la Convention d'Aarhus sur la base de laquelle les informations environnementales demandées doivent être mises à disposition dans les meilleurs délais.

2. Positionnement au sein du droit international et européen

Tant la Convention d'Aarhus que 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 et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil reprend des exigences à l'égard de la disponibilité de possibilités de recours lorsqu'une personne rencontre des difficultés si elle a demandé l'accès à des informations environnementales et définit des exigences à l'égard des possibilités de recours.

Convention d'Aarhus

Selon l'article 9, paragraphe 1^{er}, "Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe".

Selon le paragraphe 4, "En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public".

Directive 2003/4/CE

L'article 6, paragraphe 1^{er}, dispose que:

"1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout demandeur qui considère que sa demande d'information a été ignorée, indûment rejetée (en partie ou en totalité), ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément aux articles 3, 4 ou 5, puisse engager une procédure dans le cadre de laquelle les actes ou omissions de l'autorité publique concernée peuvent être réexaminés par cette autorité publique ou par une autre ou faire l'objet

d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi. Toute procédure de ce type doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse.

2. Outre la procédure de recours visée au paragraphe 1, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout demandeur puisse engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée. Les États membres peuvent en outre prévoir que les tiers qui sont lésés par la divulgation des informations puissent également disposer d'une voie de recours.

3. Les décisions définitives prises au titre du paragraphe 2 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès aux informations est refusé au titre du présent article l".

3. Positionnement des instances belges de recours administratif

Les différents législateurs belges ont choisi, sur la base de l'article 9, paragraphe 1^{er} de la Convention d'Aarhus et de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la directive 2003/4/CE, de donner la possibilité à quiconque rencontre des difficultés pour avoir accès à des informations environnementales, de s'adresser à un organe administratif indépendant et impartial institué par une loi ou un décret. Il s'agit chaque fois d'une procédure rapide à laquelle n'est associé aucun frais.

Au *niveau fédéral*, l'article 33 de la loi du 5 août 2006 relative au droit d'accès à l'information en matière d'environnement crée la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales. Cette Commission exerce sa mission de manière totalement indépendante et neutre et elle ne peut recevoir aucune instruction lors du traitement des recours. La décision de l'instance de recours doit en principe être exécutée dans les meilleurs délais par l'instance environnementale et ce, au plus tard dans les quarante jours calendrier sauf si la décision a été prolongée de quinze jours. Dans ce cas, le délai d'exécution maximal après l'introduction du recours est de cinquante-cinq jours calendrier. Par ailleurs, l'article 39, §2 de cette loi dispose que si l'instance environnementale n'a pas exécuté la décision dans ce délai,

la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales exécute la décision dans les meilleurs délais pour autant qu'elle ait l'information environnementale demandée en sa possession.

Au *niveau de la Région wallonne*, tout demandeur qui estime que sa demande d'accès aux informations environnementales a été ignorée ou fautivement rejetée en tout ou en partie, peut introduire un recours auprès de la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement sur la base de l'article D.20.6 du Livre I du Code de l'Environnement. Ici aussi s'applique la règle que cette Commission prend sa décision dans le mois qui suit la réception du recours sous réserve d'une prolongation jusqu'à maximum 45 jours. Les délais commencent à courir le premier jour ouvrable qui suit le dépôt à la poste.

En *Région flamande*, le recours administratif est confié à la Commission flamande de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations environnementales, section publicité de l'administration, sur la base de l'article 22 du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration. Cette instance de recours a été créée sur la base de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juillet 2007 portant création de l'instance de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation d'informations du secteur public. L'article 26 du décret dispose qu'elle exerce sa mission en toute indépendance et neutralité et qu'elle ne peut recevoir aucune instruction lors du traitement des recours. Cette instance de recours notifie sa décision sur le recours au demandeur dans les trente jours calendrier avec la possibilité de prolonger ce délai jusqu'à un maximum de quarante-cinq jours. Sur la base de l'article 24, § 3 du décret, l'instance qui a les informations en sa possession ou les a déposées aux archives, exécute la décision d'acceptation du recours dans les meilleurs délais et au plus tard, dans les quarante jours calendrier. Cela peut éventuellement être prolongé jusqu'à cinquante-cinq jours calendrier. L'article 6, § 1^{er} du décret dispose que pour l'application du présent décret, les délais de décision et d'exécution prennent cours le jour suivant la date d'enregistrement de la demande, et à défaut de cet enregistrement, le jour suivant la date de réception de la demande. Si l'instance n'a pas exécuté la décision dans le délai imparti, l'instance de recours exécute la décision dans les meilleurs délais.

Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le recours administratif est confié à la Commission régionale d'accès aux documents administratifs qui a été créée sur la base de l'article 19 de l'ordonnance du 30 mars 1995 relative à la publicité de l'administration. Sur la base de l'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement et à l'aménagement du territoire dans la Région de Bruxelles-Capitale, lorsque l'autorité publique refuse la mise à la disposition des informations sollicitées, en partie ou en totalité, la refuse sous la forme ou dans le format demandé ou ne met pas les informations demandées à disposition dans le délai prévu, le demandeur peut exercer un recours auprès de cette instance. Ce recours doit être introduit dans les deux mois qui suivent la décision de refus de l'instance administrative ou dans les deux mois qui suivent l'expiration des délais prévus. Aux termes de l'article 20bis de l'ordonnance du 30 mars 1995, la Commission statue sur ces recours dans les trente jours à compter du 1^{er} jour ouvrable suivant la réception du recours. Si l'autorité administrative n'a pas pris de décision dans le délai prescrit, l'accès est alors considéré comme étant refusé. La Commission notifie sa décision motivée à l'autorité administrative et au demandeur dans les 15 jours qui suivent la date à laquelle la décision a été prise ou après l'expiration du délai dans lequel la décision devait être prise. A défaut de notification dans le délai prescrit, on estime que la Commission a rejeté le recours.

4. La conformité ou non de la procédure de recours administratif avec les dispositions de la Convention d'Aarhus

Tant dans la loi fédérale que dans le décret flamand, il est explicitement stipulé que l'instance environnementale concernée doit exécuter la décision de l'instance de recours concernée et que pour autant que cela ne se déroule pas dans le délai 'légal', l'instance de recours peut elle-même exécuter sa décision pour autant bien sûr qu'elle ait les informations environnementales demandées en sa possession. Si cela ne devait pas être le cas, le demandeur peut s'adresser au juge des référés pour faire imposer son droit subjectif constaté.

Bien qu'une telle disposition fasse défaut dans le Livre I du Code de l'environnement et dans la législation bruxelloise en matière de publicité, il y a au moins lieu de comprendre par-là, si on souhaite au moins donner un sens à l'énoncé des tâches que le législateur décrétois wallon a confiées

à la Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement et de celles que le législateur ordonnancier bruxellois a confiées à la Commission régionale, que l'instance environnementale est dans l'obligation d'exécuter la décision de ces instances de recours.

En vertu du droit belge, les actes administratifs sont par définition des actes exécutoires de sorte qu'en principe la praticabilité ne doit pas être imposée au moyen d'une déclaration spéciale de praticabilité. Aucun titre judiciaire préalable n'est donc nécessaire afin que la décision soit exécutoire. Un acte administratif s'attribue un titre exécutoire.

Par ailleurs, celui qui se voit accorder un droit d'accès partiel ou total par l'instance de recours concernée peut s'adresser au juge des référés, ce qui permettra éventuellement à court terme de procéder à l'exécution forcée de la décision de l'instance de recours concernée.

En l'occurrence, l'intéressé n'a toutefois pas fait usage de cette possibilité qui était pourtant à sa disposition et il a attendu très longtemps avant de déposer sa plainte auprès du Comité de respect des dispositions.

Bruxelles, le 21 décembre 2015.

La Commission était composée comme suit

Martine Baguet, présidente
Frankie Schram, membre et secrétaire
Steven Vandendorpe, membre
Hrisanti Prasman, membre
Marie De Lombaert, membre suppléant

F. SCHRAM
secrétaire

M. BAGUET
présidente