



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

19 mars 2018

AVIS n° 2018-2

Relatif à la limitation du prix à payer pour des copies
d'un document administratif qui contient des
informations environnementales

(FBC/2018/1 - avis de sa propre initiative)

1. Compétence

Conformément à l'article 41, § 1 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales possède la compétence d'émettre un avis notamment de sa propre initiative sur « toute condition d'application des principes fondamentaux du droit d'accès aux informations environnementales, dans le cadre de la présente loi. »

2. Avis

2.1. La limitation de la possibilité de facturer des redevances à la lumière de l'article 32 de la Constitution et de la législation qui exécute cette disposition.

2.1.1. Approche sur la base de l'article 32 de la Constitution.

En Belgique, conformément à l'article 32 de la Constitution, chacun a le droit d'avoir accès à un document administratif, un droit qui peut être exercé par la consultation ou l'obtention d'une copie. Les différents législateurs se sont vu confier la compétence d'élaborer les règles de procédure et les limites de ce droit fondamental sans qu'ils puissent porter atteinte à ce droit lui-même. La Cour constitutionnelle affirme à ce sujet qu'« [e]n permettant qu'un législateur puisse prévoir dans quels cas et à quelles conditions il peut être dérogé au principe de la transparence administrative, le Constituant n'a pas exclu que l'accès à certains documents soit soumis à des conditions ou soit limité, pour autant que ces restrictions soient raisonnablement justifiées et n'entraînent pas d'effets disproportionnés ». (Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013 du 19 décembre 2013, B.16.3).

Les exceptions et les règles de procédure ne sont pas les seules à pouvoir porter atteinte au droit d'accès à des documents. En effet, le montant d'une redevance lorsque le demandeur souhaite obtenir l'accès en se procurant une copie l'est tout autant. Même si l'article 32 de la Constitution n'exclut pas la demande d'une redevance, celle-ci doit toutefois être limitée au prix coûtant au sens strict du terme. Lors de l'examen de l'article 30 de la Constitution, le Ministre de l'Intérieur de l'époque a affirmé à ce sujet que les communes ne peuvent pas taxer le

droit d'accès à des documents administratifs, parce que cela annihilerait le fonctionnement du droit constitutionnel.¹

Dans son arrêt n° 225.549 du 21 novembre 2013, le Conseil d'État a estimé que l'article 32 de la Constitution impose une obligation positive aux pouvoirs publics. Les services doivent s'organiser afin de pouvoir répondre à cette obligation de publication. De plus, une bonne organisation préviendrait la facturation de coûts de personnel élevés pour la recherche de l'information demandée.

2.1.2. Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement et à des documents administratifs

La Cour constitutionnelle et le Conseil d'État estiment que l'accès à l'information en matière d'environnement, autant que l'accès à des documents administratifs, sont l'expression d'un même droit fondamental, et plus particulièrement l'article 32 de la Constitution. Les limitations d'accès à des informations environnementales, autant qu'à des documents administratifs, doivent être interprétées de manière restrictive.

Selon les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination repris dans les articles 10 et 11 de la Constitution, l'instauration d'une réglementation de redevances différente dans laquelle le prix coûtant serait plus élevé pour des informations environnementales que des informations non-environnementales, ne peut être raisonnablement justifiée.

2.1.3. Le prix coûtant comme limitation pour une redevance

2.1.3.1. Limitations imposées par le législateur

La possibilité de payer une redevance afin de se procurer une copie d'un document administratif ou d'obtenir une information environnementale a été définie différemment par les différents législateurs.

L'article 12 de la loi du 11 avril 1994 stipule que « [l]a réception d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une

¹ *Doc. Parl. Sénat*, BZ 1991-1992, n° 49/2, 10.

redevance dont le montant est fixé par le Roi. » Le Roi a fait usage de la possibilité que le législateur lui a offerte afin de fixer des tarifs. Cela a eu lieu la première fois par l'arrêté royal du 30 août 1996 fixant le montant de la redevance due pour la réception d'une copie d'un document administratif et plus tard par l'arrêté royal du 17 août 2007 fixant le montant de la redevance due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document qui contient des informations environnementales (*Moniteur belge* du 14 septembre 2007). Selon l'article 6 de cet arrêté, le prix maximum à facturer est le prix coûtant.

Dans l'article 13 de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, le législateur fédéral a plus clairement restreint la limitation pour la fixation d'une redevance pour recevoir une copie, plus particulièrement parce que la possibilité d'une telle redevance peut être déterminée par les autorités administratives concernées elles-mêmes : « *La délivrance d'une copie d'un document administratif peut être soumise au paiement d'une redevance dont le montant est fixé par le conseil provincial ou communal. Les redevances éventuellement demandées ne peuvent excéder le prix coûtant.* » Il est intéressant de noter que le législateur s'est prononcé plus explicitement au sujet de cette détermination du montant. Durant la réunion qui s'est tenue à la Commission de l'Intérieur de la Chambre, le Ministre de l'Intérieur de l'époque a apporté des précisions plus concrètes. Selon lui, les copies des documents administratifs qui contiennent des informations d'intérêt général devraient être délivrées gratuitement. Du reste, les redevances peuvent être facturées afin que les budgets des provinces et communes ne soient pas grevés trop lourdement. Cependant, lors de la fixation d'une redevance, nous devons partir de l'idée qu'elle ne vise qu'à prévenir ou lutter contre les pratiques abusives. La redevance des frais encourus par l'autorité publique est donc un motif secondaire. Il donne comme exemple de pratique abusive, la demande d'un nombre anormalement élevé de documents et la demande de documents dans le but d'entraver le fonctionnement de l'administration.²

Pour déterminer le montant, il peut être tenu compte du coût du papier et éventuellement de l'amortissement de la photocopieuse..

² *Doc. Parl.* Chambre, 1996 – 1997, n° 871/5, 15; CTB/2003/53 du 30 juin 2003.

En principe, les coûts de personnel et d'affranchissement ne peuvent pas être facturés, sauf dans des cas exceptionnels.³ En effet, il est généralement admis que l'activité liée à l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs est inhérente à la fonction publique elle-même⁴. Les coûts de personnel doivent donc être financés par des impôts.⁵ Au titre de cas exceptionnels, le Ministre cite l'hypothèse où un membre du personnel doit être immobilisé pendant une journée entière compte tenu de tous les documents à copier. (*Doc. Parl. Chambre*, 1996 – 1997, n° 871/5, 15).

Le législateur wallon a intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation les dispositions de la loi du 12 novembre 1997 et, par conséquent, également l'interprétation à donner aux dispositions en question et les limitations applicables à la possibilité de demander une redevance.

L'article 20, §3, alinéa 3 du décret du 26 mars 2004 stipule que : « *La consultation et les explications sont gratuites. Les instances visées à l'article 4, § 1^{er}, peuvent subordonner la délivrance d'une copie au paiement d'un montant sur la base d'un coût raisonnable.* » Nous pouvons lire dans l'exposé des motifs du décret : « Les frais demandés pour l'obtention d'une copie doivent être en conformité avec la réglementation internationale et européenne. Conformément à la directive européenne, il y a lieu de veiller à ce que les tarifs éventuels à fixer dans l'arrêté d'exécution soient publiés, ainsi que les informations relatives aux conditions dans lesquelles ces tarifs peuvent être demandés et les exemptions possibles.

Dans son avis du 6 février 1996, le Conseil d'État a établi que le calcul d'une partie marginale des frais (fixes) de personnel n'est pas conforme à la ratio legis de l'article 32 de la Constitution. » (*Doc. Parl. Parl. flamand* 2002-2003, n° 1732/1, 40.)

La limitation de la loi du 12 novembre 1996 est également reprise dans la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière

³ Ch. SPROELANT, "Openbaarheid van bestuur en de gemeenteontvanger", *Tijdschrift van de ontvangers* 2001/3, 30 – 31.

⁴ G. BRAIBANT, "Droit vis-à-vis de l'administration", in *Human right and the European Community : methods of protection, European Union – The Human right challenge*, Florence, Baden-Baden, 1991, 433.

⁵ C. DE TERWANGNE, "L'accès du public à l'information", *Rev. b. dr. Const.* 1996, 138.

d'environnement : « La réception d'une copie d'une information environnementale peut être soumise au paiement d'une redevance dont le montant est fixé par le Roi et qui ne peut excéder le prix coûtant. » Cette disposition a été exécutée par l'arrêté royal précédemment cité du 17 août 2007 déterminant le montant de la redevance due pour la réception d'une copie d'un document administratif ou d'un document contenant des informations environnementales.

Nous pouvons lire dans l'exposé des motifs de cette disposition: « *Une instance environnementale ne peut décompter aucun frais pour l'octroi du droit de consultation ou du droit d'obtenir des explications. Les frais demandés pour l'obtention d'une copie doivent être en conformité avec la réglementation internationale et européenne. Conformément à la directive européenne, il y a lieu de veiller à ce que les tarifs éventuels à fixer dans l'arrêté d'exécution soient publiés, ainsi que les informations relatives aux conditions dans lesquelles ces tarifs peuvent être demandés et les exemptions possibles.*

Dans son avis du 6 février 1996, le Conseil d'État a établi que le calcul d'une partie marginale des frais (fixes) de personnel n'est pas conforme au ratio legis de l'article 32 de la Constitution. » (Doc. Parl. Chambre, 2005-2006, n° 51-2511/001, 26).

2.1.3.2. L'interprétation jurisprudentielle

Dès avant la publication de l'article 32 de la Constitution, un juge s'est prononcé au sujet des redevances qu'une commune peut demander pour l'accès à des documents contenant des informations environnementales. Son raisonnement était qu'en raison du fait que le demandeur peut consulter gratuitement les documents sur place et que par conséquent, aucun coût de recherche ne peut être porté en compte, cela vaut également pour une personne qui demande une copie de ces informations environnementales. Si ces coûts sont facturés, il y a

discrimination.⁶ Sur cette base, le juge a estimé que seuls les coûts réels de délivrance des copies pouvaient être facturés au demandeur.⁷

Le Conseil d'État s'est exprimé explicitement à plusieurs reprises au sujet du montant des redevances qu'une administration peut fixer dans son règlement (CE, n° 112.495, 12 novembre 2002 et CE, n° 112.496, 12 novembre 2002). Le Conseil part de la lecture de l'article 5 de la loi du 12 novembre 1997 et déclare que le législateur a imposé aux autorités communales de fournir une explication des documents administratifs et d'en fournir une copie. Aucune des dispositions de cette loi n'autorise les communes à fixer des redevances pour l'octroi d'explications et d'informations relatives aux documents demandés. Cette tâche de l'administration est en effet le corollaire du droit d'accès aux documents administratifs garanti par la Constitution. Le Conseil d'État n'a pas suivi l'argumentation proposée par la commune concernée, qui reposait sur la distinction entre « informations » d'un côté et « explications » de l'autre. Selon le Conseil d'État, cette distinction est purement fictive car les termes doivent être considérés comme des synonymes dans le cadre de la transparence administrative. L'on aperçoit difficilement quelles seraient les explications spécifiques qu'une commune pourrait fournir aux citoyens qui ont demandé l'accès à un document administratif, autres que les informations que ce document contient.

Selon le Conseil d'État, le montant de la redevance doit être conforme au montant effectivement à charge de la commune, et plus précisément, au coût de la copie. Il est exclu que les citoyens demandant des copies doivent payer les frais encourus par la commune, même si aucune demande n'est faite. Cela reprend les coûts d'intervention du personnel de la commune ou les coûts liés à l'utilisation des bâtiments. De plus, conformément à l'article 173 de la Constitution, l'on ne peut exiger

⁶ Trib. Verviers, 15 novembre 1993, *Aménagement – Environnement* 1993, 267; *Droit de la Consommation/Consumentenrecht*, 1994, 744 – 750 : « Attendu que le fait que le demandeur puisse consulter gratuitement les documents sur place, implique que le coût éventuel des recherches nécessaires dans les archives pour mettre les documents à sa disposition ne peut être mis à charge et il en est forcément de même pour la délivrance des copies dont seul le coût réel peut être mis à sa charge du demandeur ».

⁷ C. DE TERWANGNE, 'L'accès du public à l'information détenue par l'administration', *Revue belge de droit constitutionnel* 1996, 130; Ph. GERARD, "Droit d'accès à l'information : un recours judiciaire dans le cadre du décret wallon du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement", *Droit de la Consommation/Consumentenrecht* 1994, 756.

des citoyens aucune rétribution autre que l'impôt formellement prévu par la loi. Étant donné que l'article 13 de la loi du 12 novembre 1997 stipule d'une part que la commune est autorisée à prélever des redevances pour la « délivrance de copies » de documents, mais que d'autre part ces redevances ne peuvent en aucun cas excéder le prix coûtant, le conseil communal doit déterminer le montant de la redevance sur la base du prix coûtant d'une copie. Un règlement de redevance qui quadruple le montant de l'ancien règlement (20 BEF contre 5 BEF), mais qui ne prouve pas que le nouveau montant correspond au prix coûtant, est donc également illégal. Le Conseil d'État note aussi qu'il ressort en outre de l'explication donnée lors des délibérations du conseil communal que « *la délivrance de copies ou de photocopies de documents génère non seulement des frais logistiques (papier, encre, usure mécanique, entretien, électricité, etc.) mais, surtout, nécessite l'intervention du personnel communal et que le prix des copies doit être adapté en tenant compte du coût total qu'elles occasionnent* ». En fixant l'indemnité de cette façon, le conseil communal a exagéré.

Un deuxième problème relatif à la réglementation en matière de redevances s'est posé. Le règlement sur les redevances imposait un tarif différent en fonction du demandeur de l'information. Le Conseil d'État reconnaît que la commune est libre de stimuler certaines activités à but non lucratif dans le secteur culturel, social, humanitaire ou sportif par le biais d'un régime plus favorable pour le paiement de certaines redevances. Cette distinction dans le traitement doit toutefois être fondée sur un critère objectif et raisonnable. Cependant, le critère de distinction utilisé pour facturer une redevance de 1 BEF (0,02 €) au lieu des 20 BEF du régime ordinaire (0,50 €) pour la délivrance d'une copie doit toutefois être pertinent compte tenu de l'objectif poursuivi. Des activités culturelles, sociales, humanitaires ou sportives peuvent également être dirigées par des personnes physiques ne souhaitant pas former une association. En outre, le régime que la commune soumet aux associations établies avec son consentement constitue une atteinte à la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution dans la mesure où cet article inclut également le droit de ne pas s'associer.

2.2 La limitation de la possibilité de facturer des redevances sur la base de la directive 2003/4/CE

L'article 5 de la directive 2003/4/EG limite la possibilité des pays membres de demander une redevance en rapport avec l'accès à l'information en matière d'environnement.

1. L'accès aux registres ou listes publics établis et tenus à jour comme prévu à l'article 3, paragraphe 5, et la consultation sur place des informations demandées sont gratuits.
2. Les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable.
3. Lorsque des redevances sont exigées, les autorités publiques publient et mettent à la disposition des demandeurs le barème de ces redevances, ainsi que des informations relatives aux cas dans lesquels elles perçoivent ou renoncent à percevoir ces redevances.

Le considérant 18 de la directive stipule :

« Les autorités publiques devraient pouvoir subordonner la communication d'informations environnementales au paiement d'une redevance, mais cette redevance devrait être raisonnable. Cela implique que, en principe, les redevances ne peuvent excéder les coûts réels de production du matériel en question. Les cas nécessitant un paiement préalable devraient être limités. Dans des circonstances particulières, lorsque les autorités publiques mettent à disposition des informations environnementales à titre commercial et que la nécessité de garantir la continuation de la collecte et de la publication de ces informations l'exige, une redevance calculée selon les lois du marché est considérée comme raisonnable; un paiement préalable peut être exigé. Il convient de publier un barème des redevances et de le mettre à la disposition des demandeurs, avec des informations relatives aux cas dans lesquels le paiement est obligatoire et aux cas dans lesquels il y a exemption. »

La Cour de Justice, dans son arrêt du 6 octobre 2015 dans l'affaire C-71/14, a jugé que :

- 29 « D'une part, tous les éléments sur la base desquels le montant de la redevance est calculé doivent concerner la «mise à disposition» des informations environnementales demandées. D'autre part, si cette première condition est remplie, il faut encore que le montant global de la redevance n'excède pas un «montant raisonnable».
- 30 En premier lieu, il convient, dès lors, d'examiner si les frais engendrés par la tenue d'une base de données, telle que celle en cause au principal, utilisée aux fins de la mise à disposition d'informations environnementales, ainsi que les frais généraux imputables au temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée, d'une part, pour la tenue de cette base de données et, d'autre part, pour répondre à des demandes d'informations individuelles, constituent des éléments qui concernent la «mise à disposition» d'informations environnementales.
- 31 Aux fins de déterminer ce qui constitue une «mise à disposition» d'informations environnementales au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, il y a lieu de tenir compte de l'articulation entre cette disposition et l'article 5, paragraphe 1, de cette directive.
- 32 À cet égard, il convient de noter que la directive 2003/4 établit une distinction entre, d'une part, la «mise à disposition» d'informations environnementales, pour laquelle les autorités publiques peuvent exiger une redevance en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de cette directive, et, d'autre part, l'«accès» aux registres ou aux listes publics établis et tenus à jour comme prévu à l'article 3, paragraphe 5, de ladite directive ainsi que «la consultation sur place» des informations demandées, qui sont gratuits conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la même directive.
- 33 En effet, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4 fait référence à l'article 3, paragraphe 5, de cette directive. Conformément à cet article 3, paragraphe 5, sous c), les États membres veillent à ce que les modalités pratiques soient définies pour garantir que le droit d'accès aux informations prévu audit article peut être effectivement exercé. À cette fin, sont mentionnés notamment «l'établissement et la tenue à jour d'outils pour la consultation des informations demandées» ainsi que « des registres ou des listes des informations environnementales détenues par les autorités publiques ou par les centres

d'information, avec des indications claires où ces informations sont mises à disposition ».

- ³⁴ Ainsi, il découle de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 5, sous c), de cette directive, que les États membres sont non seulement obligés d'établir et de tenir à jour des registres et des listes des informations environnementales détenues par les autorités publiques ou par les centres d'information ainsi que des outils pour la consultation de ces informations, mais également de donner accès à ces registres, listes et outils pour consultation de manière gratuite.
- ³⁵ Or, le caractère gratuit de l'accès à ces registres, listes et outils pour consultation, prévu à l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4, doit servir à délimiter la notion de «mise à disposition» d'informations environnementales au sens de l'article 5, paragraphe 2, de cette directive, qui, quant à elle, peut être sujette à une redevance.
- ³⁶ Il en découle que, en principe, ce ne sont que les coûts ne résultant pas de l'établissement et de la tenue à jour desdits registres, listes et outils pour consultation qui sont imputables à la «mise à disposition» d'informations environnementales et pour lesquels les autorités nationales sont en droit d'exiger une redevance sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4.
- ³⁷ Par conséquent, les frais engendrés par la tenue d'une base de données qui est utilisée par l'autorité publique afin de répondre aux demandes d'informations environnementales ne peuvent pas être pris en considération lors du calcul d'une redevance pour la «mise à disposition» d'informations environnementales.
- ³⁸ En effet, conformément à l'articulation entre l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4 et l'article 5, paragraphe 2, de cette directive relevée aux points 31 à 35 du présent arrêt, de tels frais sont associés à l'établissement et à la tenue à jour des registres, des listes et des outils pour consultation, dont les coûts ne sont pas recouvrables en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 5, sous c), de cette directive. Or, il serait contradictoire que les autorités publiques puissent répercuter de tels frais sur les personnes ayant introduit des demandes d'informations

sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, alors que la consultation sur place des informations figurant dans la base de données est gratuite conformément à l'article 5, paragraphe 1, de cette directive.

- ³⁹ En revanche, les coûts relatifs à la «mise à disposition» d'informations environnementales, qui sont exigibles sur le fondement de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, englobent non seulement les frais postaux et de photocopie, mais également les coûts imputables au temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée pour répondre à une demande d'informations individuelle, ce qui comprend, notamment, le temps pour chercher les informations en question et pour les mettre dans le format demandé. En effet, de tels coûts ne résultent pas de l'établissement et de la tenue à jour des registres et des listes des informations environnementales détenues ainsi que des outils pour consultation de ces informations. Cette conclusion est, par ailleurs, corroborée par le considérant 18 de cette directive selon lequel, en principe, les redevances ne peuvent excéder les «coûts réels» de production du matériel en question.
- ⁴⁰ Compte tenu de l'utilisation de la notion de «coûts réels» audit considérant, il convient de constater que des frais généraux, pris en compte de manière adéquate, peuvent, en principe, être inclus dans le calcul de la redevance prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4. En effet, ainsi que la juridiction de renvoi l'a relevé, l'inclusion des frais généraux dans le calcul de cette redevance correspond aux principes comptables habituels. Toutefois, ces frais ne peuvent être inclus dans le calcul de ladite redevance que dans la mesure où ils sont attribuables à un élément de coût relevant de la «mise à disposition» d'informations environnementales.
- ⁴¹ Eu égard au fait que le temps passé par le personnel de l'autorité publique concernée pour répondre à des demandes d'informations individuelles relève de la «mise à disposition» d'informations environnementales, ainsi qu'il a été constaté au point 39 du présent arrêt, la partie des frais généraux imputable à ce temps peut également être incluse dans le calcul de la redevance prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4. En revanche, tel n'est pas le cas en ce qui concerne la partie des frais généraux attribuable au temps passé par le personnel pour l'établissement et la tenue à jour d'une

base de données qui est utilisée par l'autorité publique afin de répondre aux demandes d'informations.

- ⁴² S'agissant, en second lieu, de la seconde condition fixée à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, selon laquelle le montant global de la redevance prévue à cette disposition ne doit pas excéder un montant raisonnable, il ressort de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 5 de la directive 90/313, laquelle demeure pertinente aux fins de l'application de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, qu'il convient d'exclure toute interprétation de la notion de «montant raisonnable» susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Allemagne*, C-217/97, EU:C:1999:395, point 47).
- ⁴³ Aux fins d'apprécier si une redevance exigée en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 a un effet dissuasif, il y a lieu de tenir compte tant de la situation économique du demandeur de l'information que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement. Cette appréciation ne saurait, dès lors, être portée uniquement par rapport à la situation économique de l'intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant de cette redevance. Dans cette mesure, ladite redevance ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable.
- ⁴⁴ Dans la mesure où la juridiction de renvoi considère que, eu égard à la valeur des transactions en cause, les redevances imposées par le conseil de comté ne paraissent pas dissuasives dans le contexte particulier de recherches immobilières, il convient donc de constater que le seul fait que ces redevances ne sont pas dissuasives par rapport à la situation économique des personnes impliquées dans des transactions immobilières ne dispense pas l'autorité publique de son obligation de veiller également à ce que lesdites redevances n'apparaissent pas comme déraisonnables au public compte tenu de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement. Cependant, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il n'apparaît pas que des redevances telles que celles en cause au principal, qui ont été mentionnées au point 17 du présent arrêt et qui, au demeurant, doivent être réduites afin d'exclure des frais

associés à l'établissement et à la tenue à jour de la base de données, dépassent ce qui est raisonnable.

- ⁴⁵ Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la redevance imposée pour la mise à disposition d'un type particulier d'informations environnementales ne peut comprendre aucune partie des frais engendrés par la tenue d'une base de données, telle que celle en cause au principal, utilisée à cette fin par l'autorité publique, mais peut comprendre les frais généraux imputables au temps passé par le personnel de cette autorité pour répondre à des demandes d'informations individuelles, pris en compte de manière adéquate dans la détermination de cette redevance, pourvu que le montant global de ladite redevance n'excède pas un montant raisonnable. »

Dans le cadre de la directive 2003/4/CE, il n'est pas exclu que, pour un montant raisonnable, des coûts de personnel puissent également être facturés afin de répondre aux demandes d'accès à l'information en matière d'environnement. Toutefois, la Cour note qu'en tout état de cause, la redevance doit également être raisonnable, ce qui signifie qu'elle ne doit pas dissuader les personnes souhaitant obtenir des informations d'exercer leur droit d'accès ou qu'elle ne doit pas les inciter à le restreindre. La facturation de coûts de personnel entraînera sans aucun doute une augmentation significative des éventuelles redevances à payer et pourra donc représenter un obstacle considérable, voire empêcher, le droit d'accès à l'information en matière d'environnement.

2.3. La relation entre le droit européen et le droit national

La directive 2003/4/CE accorde un certain nombre de droits minimaux pour l'accès à l'information en matière d'environnement et restreint les limites qui peuvent être prévues au droit d'accès à l'information en matière d'environnement. En outre, il convient de tenir compte du considérant 24 qui stipule que « les dispositions de la présente directive ne devraient pas porter atteinte au droit d'un État membre de continuer à appliquer ou d'introduire des mesures permettant un accès plus large à l'information que ne le prescrit la présente directive ».

La limitation de la possibilité de demander une redevance qui ne peut être facturée qu'au prix coûtant, excluant ainsi les coûts de personnel, doit être considérée comme une mesure visant à élargir l'accès à l'information par rapport à la directive 2003/4/CE. Par conséquent, il n'y a pas de contradiction entre l'article 5 de la directive d'une part, et l'interprétation en droit belge, d'autre part, sur la base de l'article 32 de la Constitution qui stipule que le prix coûtant ne peut pas inclure les coûts de personnel. Dès lors, la conclusion est que la jurisprudence nationale susmentionnée doit prévaloir sur l'arrêt de la Cour de justice sur ce point, puisque la directive permet elle-même de garantir un accès plus facile à l'information dans un État membre, en l'occurrence en ce qui concerne la détermination du prix coûtant.

2.4. Conclusion

Que l'accès à l'information contenue dans un document administratif porte ou non sur des informations environnementales, la facturation des coûts de personnel dans le cadre de la redevance qui peut être demandée pour la délivrance d'une copie de l'information demandée n'est pas conforme à l'article 32 de la Constitution, qui garantit l'accès aux documents administratifs en tant que droit fondamental et qui, dans l'interprétation qui leur est donnée dans la jurisprudence interne, prime sur l'arrêt précité de la Cour de justice. Par conséquent, les frais de personnel ne peuvent pas être pris en compte lors de la détermination des coûts.

En outre, la Commission considère qu'une telle approche n'entraîne pas nécessairement des coûts supplémentaires pour les autorités environnementales concernées si elles s'organisent efficacement afin de répondre aux demandes d'accès à l'information en matière d'environnement.

Bruxelles, le 19 mars 2018.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre
Steven Vercruysse, membre
Steven Vandenborre, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
présidente