

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 161.407 du 19 juillet 2006

A.63.091/XIII-3181

En cause : **HOUSIEAUX** Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Jacques SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles,

contre :

**les Délégués du Conseil de
la Région de Bruxelles-Capitale,**
ayant élu domicile chez
Me Philippe COENRAETS, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles.

Parties intervenantes :

1. **la SOCIETE DE DEVELOPPEMENT
REGIONAL DE BRUXELLES,**
en abrégé "**S.D.R.B.**",

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
rue de Nieuwenhove 14a
1180 Bruxelles,

2. **la Société anonyme BATIPONT IMMOBILIER,**
en abrégé "**B.P.I.**",

3. **la Société anonyme IMMOMILLS
LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT,**
en abrégé "**I.L.D.W.D.**",

ayant toutes deux élu domicile chez
Me France MAUSSION, avocat,
rue Henri Wafelaerts 47-51
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 mars 1995 par Pierre HOUSIEAUX qui demande l'annulation de la décision du Collège des délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 1995 par laquelle lui sont communiquées les annexes H et I du contrat entre la SOCIETE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DE BRUXELLES et l'association momentanée BATIPONT IMMOBILIER-IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT et rejetant implicitement son recours pour le surplus;

Vu la requête introduite le 20 octobre 1995 par laquelle la SOCIETE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DE BRUXELLES, en abrégé "S.D.R.B.", demande à être reçue en qualité de partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 8 novembre 1995 accueillant cette intervention;

Vu la requête introduite le 24 novembre 1995 par laquelle la société anonyme BATIPONT IMMOBILIER, en abrégé "B.P.I.", et la société anonyme IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT, en abrégé "I.L.D.W.D.", demandent à être reçues en qualité de parties intervenantes;

Vu l'ordonnance du 6 décembre 1995 accueillant ces interventions;

Vu l'arrêt n° 130.058 du 1^{er} avril 2004 sursoyant à statuer et posant des questions préjudicielles à la Cour de Justice des Communautés européennes;

Vu l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 21 avril 2005, notifié au Conseil d'Etat le 22 avril 2005;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 30 juin 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 3 mars 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 mars 2006;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour le requérant, Me M. BOURGYS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et Me Fr. KRENC, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 130.058 du 1^{er} avril 2004;

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours; qu'elle expose que le recours a été introduit devant elle le 22 avril 1994, qu'il y a lieu de faire application de l'article 14 de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, tel qu'il était en vigueur au moment de l'introduction du présent recours en annulation, selon lequel les délégués du Conseil communiquent le document réclamé ou notifient le refus d'accès dans les deux mois qui suivent la demande à défaut de quoi le silence est réputé constituer une décision de refus d'accès, que dès lors, le 22 juin 1994, elle était censée avoir pris une décision de rejeter la demande d'accès et que l'acte attaqué contient en réalité deux volets, à savoir d'une part la confirmation implicite de la première décision de refus, et d'autre part, fruit du réexamen du dossier, la communication des annexes H et I du contrat car elles concernent l'environnement; qu'elle soutient que l'identité entre l'objet des deux actes n'étant que partielle, la seconde décision est nouvelle en ce qui concerne les éléments qui ne figuraient pas dans le premier acte et confirmative pour ce qui regarde les éléments qui s'y trouvaient déjà, en sorte que le premier volet de l'acte attaqué constitue en réalité une décision devenue définitive contre laquelle le présent recours en annulation est tardif;

Considérant que, en réplique, le requérant fait valoir que, par un courrier du 4 juillet 1994, le Collège des délégués du Conseil portait à sa connaissance qu'il ne pouvait prendre position eu égard au comportement illicite de la S.D.R.B. de ne pas lui communiquer le document litigieux, que, par un courrier du 7 novembre 1994, le même Collège lui réclamait des renseignements complémentaires lesquels furent transmis le 13 décembre 1994, et que ce n'est que le 3 février 1995 que ledit Collège portait à sa

connaissance la décision attaquée; qu'il soutient qu'il apparaît de l'économie de l'ordonnance que le délai visé à l'article 14 est un délai prévu dans l'intérêt du requérant, que ce délai provient d'ailleurs du prescrit de l'article 3.4. de la Directive 90/313/CEE laquelle prévoit que l'autorité publique répond à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les trois mois et que le refus de communiquer l'information demandée doit être motivé, que l'article 4 de cette même directive permet également au demandeur d'exercer un recours lorsque sa demande a été négligée, et que l'analyse de la partie adverse conduit à ne pas pouvoir prendre en considération une réponse apportée au requérant après l'expiration du délai de deux mois mais avant l'introduction des recours administratifs ou juridictionnels existants ce qui va à l'encontre du mécanisme d'accélération de la procédure; qu'il ajoute que l'acte attaqué ne peut être scindé puisque le Collège des délégués du Conseil a statué sur l'ensemble du dossier compte tenu des observations et réticences communiquées à eux par la S.D.R.B., ce dont témoigne le courrier du 3 février 1995 adressé au conseil de la S.D.R.B. dans lequel apparaît que l'un des motifs déterminants du refus partiel de la demande fut le caractère commercial ou industriel de certaines informations; qu'il soutient que si par impossible l'analyse effectuée par la partie adverse devait être retenue, à savoir qu'il résulterait de l'ordonnance d'une part un mécanisme de décision implicite et donc non motivée, et d'autre part que le demandeur d'information serait contraint d'introduire un recours administratif ou juridictionnel à l'encontre d'un tel refus implicite sans pouvoir se prévaloir d'une décision explicite rendue au-delà du délai de deux mois, il y aurait eu transposition inadéquate des articles 3.2. et 4 de la Directive; qu'il en conclut que cette interprétation doit être rejetée par application de la théorie de l'interprétation conforme;

Considérant que la S.A. BATIPONT IMMOBILIER et la S.A. IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT, parties intervenantes, constatent que le passage de l'article 14 de l'ordonnance précitée selon lequel, passé le délai de deux mois, le silence est réputé constituer une décision de refus d'accès n'a fait l'objet d'aucune observation de la part de la section de législation du Conseil d'Etat ni d'aucune discussion au cours des travaux préparatoires, et établit une présomption irréfragable de rejet du recours tendant à obtenir l'accès à un document; qu'elles estiment qu'est sans incidence la circonstance qu'était toujours en cours l'instruction du dossier au moment de l'expiration du délai de deux mois; qu'elles ajoutent qu'il n'y a pas lieu d'interpréter le texte de l'ordonnance puisque celle-ci est "remarquablement claire" quant aux conséquences qui s'attachent à un défaut de décision dans le délai prescrit, et qu'en outre, l'ordonnance ne méconnaît pas les dispositions citées de la Directive, puisque son article 3.4. prévoit uniquement l'obligation pour l'autorité publique saisie d'une demande d'accès de statuer dans les deux mois et de motiver son refus mais que cette disposition ne s'applique pas aux autorités de recours telles que les délégués du Conseil; qu'elles

font référence à la décision n° 93/731 du Conseil des Communautés Européennes du 20 décembre 1993 relative à l'accès aux documents du Conseil (J.O. du 31 décembre 1993 n° 1340/43) qui "prévoit en son article 7 à la fois que les décisions de refus d'accès à une information doivent être motivées et que le défaut de décision dans le mois de la demande équivaudra à un refus (qui devrait être attaqué dans les deux mois, conformément à l'article 173 du Traité CEE)", dont elles déduisent que "dans l'esprit du Conseil, qui est également l'auteur de la Directive, l'exigence d'une décision motivée prise dans le cadre d'une procédure accélérée n'est (...) nullement incompatible avec un mécanisme de décision implicite de rejet à défaut de décision expresse dans un certain délai";

Considérant que, dans la version qui était en vigueur au moment où l'acte attaqué a été pris, l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale énonçait notamment ce qui suit :

" Art. 5. § 1^{er}. L'accès aux données incorporées dans les documents écrits s'exerce, au choix du demandeur, soit par consultation sur place, soit par communication d'une copie.
Chacun qui consulte un document sur place a également le droit d'obtenir immédiatement copie de ce document.

(...)

Art. 6. L'accès aux données s'exerce à la suite d'une demande faite soit sur place, soit par écrit.

(...)

Art. 7. L'Exécutif arrête la liste des catégories de documents écrits qu'il incombe aux administrations concernées de laisser consulter immédiatement sur place.

Art. 8. En ce qui concerne les données autres que les documents visés à l'article 7, et sans préjudice de la faculté, pour une administration, de les laisser consulter immédiatement sur place, l'administration à laquelle la demande est adressée dispose d'un mois pour y répondre par écrit au demandeur.

Lorsque à l'expiration du délai indiqué, il n'a pas été donné suite à la demande, le silence de l'administration est réputé constituer une décision de refus d'accès. Dans ce cas, le demandeur peut, par dérogation à l'article 12, § 2, saisir directement les délégués du Conseil qui statueront alors sur la demande.

Art. 9. Un refus à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3, 2° et 3°, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990 (90/313/CEE) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement relevant des compétences régionales.

(...)

Art. 12. § 1^{er}. Les délégués du Conseil sont seuls compétents pour refuser l'accès à une donnée détenue par l'administration (...). Ils exercent cette compétence collégalement et dans les limites définies à l'article 9.

§ 2. (...) toute administration qui refuse de divulguer une donnée qui fait l'objet d'une demande d'accès doit en informer le demandeur et saisir en même temps les délégués du Conseil. La saisine des délégués du Conseil s'opère par la transmission de la demande d'accès, accompagnée d'un exemplaire ou d'une copie de la donnée et des motifs qui, selon l'administration, tendent à justifier le refus d'accès. Le délai visé à l'article 8, § 1^{er}, (lire : alinéa 1^{er}) est prolongé d'un mois à dater de la notification au demandeur de la saisine des délégués du Conseil.

Art. 13. Toute décision de refus, total ou partiel, d'accès doit indiquer de manière claire, précise, complète et véritable, les motifs qui tendent à la justifier.

Art. 14. Les délégués du Conseil communiquent au demandeur le document réclamé ou lui notifient le refus d'accès dans les deux mois qui suivent la demande. Passé ce délai, le silence est réputé constituer une décision de refus d'accès. Leur décision est également communiquée à l'administration qui a été saisie de la demande d'accès";

Considérant que l'article 3.4. de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement énonce ce qui suit :

" L'autorité publique répond à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. Le refus de communiquer l'information doit être motivé";

Considérant que l'article 4 de la même directive est rédigé comme suit :

" Une personne estimant que sa demande d'information a été abusivement rejetée ou négligée, ou qu'elle n'a pas reçu une réponse satisfaisante de la part de l'autorité publique, peut introduire un recours judiciaire ou administratif à l'encontre de la décision, conformément à l'ordre juridique national en la matière";

Considérant que, par son arrêt du 21 avril 2005, la Cour de Justice des Communautés européennes a répondu comme suit aux questions préjudicielles qui lui avaient été posées par le Conseil d'Etat :

" Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

23 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si le délai prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 a un caractère indicatif ou impératif.

24 À cet égard, il convient de relever, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a fait aux points 23 et 24 de ses conclusions, qu'il ressort tant du libellé que de l'esprit de ladite disposition que le délai de deux mois prévu par celle-ci doit être considéré comme ayant un caractère impératif.

25 En effet, d'une part, l'usage de la formule «dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois» indique clairement que l'autorité publique compétente pour se prononcer sur la demande d'information (ci-après l'«autorité publique») est tenue de respecter le délai ainsi imparti pour examiner la demande et y répondre.

- 26 D'autre part, si ce délai avait un caractère non pas impératif mais simplement indicatif, l'article 4 de la directive 90/313, qui prévoit la protection juridictionnelle de l'individu, serait dépourvu d'effet utile. En effet, l'auteur de la demande d'information ne saurait pas exactement à partir de quelle date il pourrait introduire un recours.
- 27 Cette interprétation de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 est corroborée par la finalité de celle-ci, telle qu'elle ressort notamment de son onzième considérant, qui est de communiquer de façon active au public des informations générales sur l'état de l'environnement.
- 28 Or, ainsi que M^{me} l'avocat général l'a relevé au point 24 de ses conclusions, l'intérêt de ces informations dépend en grande partie du fait que les particuliers peuvent en disposer le plus vite possible.
- 29 Eu égard à ces considérations, il convient de répondre à la première question posée que le délai de deux mois prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 est un délai impératif.

Sur la troisième question

- 30 Par sa troisième question, qu'il convient de traiter avant la deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 3, paragraphe 4, et 4 de la directive 90/313 s'opposent à une réglementation nationale selon laquelle le silence observé pendant un délai de deux mois par l'autorité publique à l'égard de la demande d'information est considéré comme faisant naître, à l'expiration de ce délai, une décision implicite de rejet de cette demande, décision qui n'est certes pas motivée, mais qui peut faire l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif au titre de l'article 4 de ladite directive.
- 31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé que la fiction selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet implicite ne peut pas, en tant que telle, être tenue pour incompatible avec les exigences de la directive 90/313 au seul motif qu'une décision de rejet tacite ne comporte, par définition, aucune motivation (arrêt du 26 juin 2003, *Commission/France*, C-233/00, Rec. p. I-6625, point 111).
- 32 En revanche, la Cour a considéré que, dans l'hypothèse d'un rejet implicite d'une demande d'informations relatives à l'environnement, la communication des motifs de ce rejet, même à une date postérieure à celle du rejet implicite, doit intervenir dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale, étant donné que ladite communication doit, dans ce cas de figure, être regardée comme constituant une «réponse» au sens de l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive (arrêt *Commission/France*, précité, point 118).
- 33 Seule une telle interprétation de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 permet de conserver un effet utile à cette disposition dont le libellé même implique que l'autorité publique est tenue de motiver toute décision de rejet d'une demande d'information.
- 34 Contrairement à la réglementation nationale ayant fait l'objet de l'arrêt *Commission/France*, précité, selon laquelle le silence observé par l'autorité publique pendant une période d'un mois à l'égard de la demande d'information est réputé constituer une décision implicite de rejet de cette demande, la réglementation en cause dans l'affaire au principal prévoit qu'une décision de rejet tacite est acquise après un silence de deux mois suivant l'introduction de la demande.

- 35 Il résulte dès lors de l'arrêt *Commission/France*, précité, que si la directive 90/313 ne fait pas obstacle, aux fins de l'octroi d'une protection juridictionnelle effective conformément à l'article 4 de ladite directive, à la fiction d'une décision implicite de rejet d'une demande d'accès à l'information après un silence de deux mois, l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive s'oppose à ce qu'une telle décision ne soit pas accompagnée d'une motivation au moment de l'expiration du délai de deux mois. Dans ces conditions, la décision implicite de rejet constitue certes une «réponse» au sens de cette dernière disposition, mais elle doit être considérée comme entachée d'illégalité.
- 36 Dès lors, il convient de répondre à la troisième question que l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, lu en combinaison avec l'article 4 de celle-ci, ne fait pas obstacle, dans une situation telle que celle de l'affaire au principal, à une réglementation nationale selon laquelle, aux fins de l'octroi d'une protection juridictionnelle effective, le silence de l'autorité publique pendant un délai de deux mois est réputé faire naître une décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif conformément à l'ordre juridique national. Toutefois, ledit article 3, paragraphe 4, s'oppose à ce qu'une telle décision ne soit pas accompagnée d'une motivation au moment de l'expiration du délai de deux mois. Dans ces conditions, la décision implicite de rejet doit être considérée comme entachée d'illégalité.

Sur la deuxième question

- 37 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande quelle est la «décision» pouvant faire l'objet d'un recours au sens de l'article 4 de la directive 90/313, lorsque l'autorité publique n'a pris aucune décision à l'expiration du délai de deux mois visé à l'article 3, paragraphe 4, de cette directive.
- 38 La réponse à cette question découle des développements relatifs à la troisième question, dont il résulte que le silence de l'autorité publique pendant un délai de deux mois est réputé faire naître une décision susceptible de recours conformément à l'ordre juridique national.
- 39 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la deuxième question que la décision visée à l'article 4 de la directive 90/313, à l'encontre de laquelle un recours juridictionnel ou administratif peut être introduit par l'auteur de la demande d'information, est la décision implicite de rejet résultant du silence observé pendant un délai de deux mois par l'autorité publique compétente pour se prononcer sur cette demande.

Sur la quatrième question

- 40 Au vu de la réponse apportée à la première question, à savoir que le délai prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 est un délai impératif, il n'est plus nécessaire de répondre à la quatrième question.

(...)

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

- 1) Le délai de deux mois prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, est un délai impératif.
- 2) La décision visée à l'article 4 de la directive 90/313, à l'encontre de laquelle un recours juridictionnel ou administratif peut être introduit par l'auteur de la demande d'information, est la décision implicite de rejet résultant du silence

observé pendant un délai de deux mois par l'autorité publique compétente pour se prononcer sur cette demande.

- 3) L'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, lu en combinaison avec l'article 4 de celle-ci, ne fait pas obstacle, dans une situation telle que celle de l'affaire au principal, à une réglementation nationale selon laquelle, aux fins de l'octroi d'une protection juridictionnelle effective, le silence de l'autorité publique pendant un délai de deux mois est réputé faire naître une décision implicite de rejet susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel ou administratif conformément à l'ordre juridique national. Toutefois, ledit article 3, paragraphe 4, s'oppose à ce qu'une telle décision ne soit pas accompagnée d'une motivation au moment de l'expiration du délai de deux mois. Dans ces conditions, la décision implicite de rejet doit être considérée comme entachée d'illégalité";

Considérant que s'il est exact que le requérant n'a pas attaqué la décision implicite de refus résultant du silence pendant deux mois de la partie adverse, il n'en demeure pas moins que, par la suite, celle-ci a pris une décision expresse accueillant partiellement la demande du requérant et ce, nécessairement, à la suite d'un nouvel examen de sa demande; que le recours introduit contre cette décision expresse est recevable même si le requérant n'a pas attaqué la décision implicite, laquelle au demeurant était illégale à défaut d'être motivée; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de compétence en ce que le Collège des délégués du Conseil ne serait pas une autorité administrative; qu'elle présente tout d'abord des opinions partagées émises dans la doctrine : Benoît JADOT et Jean-François NEURAY "considèrent que les décisions des délégués du Conseil constituent des décisions d'une autorité administrative", Nicolas DE SADELEER "considère que les décisions de refus relèvent de la compétence des Tribunaux judiciaires, lesquels peuvent alors adresser une injonction à l'autorité défaillante", et M. PALLEMAERTS estime "que les deux voies de recours sont ouvertes"; qu'elle expose ensuite que l'analyse des travaux préparatoires "indique, cependant, que seul le recours aux tribunaux judiciaires a été envisagé", que le Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et des Monuments et Sites a déclaré en Commission qu'après le recours auprès des délégués du Conseil, "un recours auprès des tribunaux peut suivre, mais il ne ressort pas des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale" et qu'en cas de silence de l'administration équivalant à un refus "cette non transmission donne lieu à un recours devant les tribunaux", et qu'à "aucun moment, la possibilité d'un recours au Conseil d'Etat n'a été envisagée"; qu'elle ajoute qu'en tout état de cause, une telle possibilité n'était pas envisageable comme il résulte d'un avis de la section de législation sur une proposition de loi relative à la publicité de l'administration, qui a estimé que les circonstances que les membres composant le Conseil pour la publicité de l'administration sont nommés par la Chambre des représentants, et que cette dernière

approuve les cadres du personnel dudit Conseil et la procédure qu'il doit suivre, excluent, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'il puisse être considéré comme une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant que l'article 11 de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale institue les délégués du Conseil; qu'au jour de l'acte attaqué, il était rédigé comme suit :

" § 1^{er}. Trois personnes dénommées «délégués du Conseil» et leurs suppléants, sont nommées, sur proposition de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale, par résolution du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale approuvée par au moins les deux tiers de ses membres. La proposition de l'Exécutif est préalablement établie en concertation avec le Conseil.

Pour pouvoir être nommé délégué du Conseil, le candidat de l'Exécutif doit satisfaire à l'une des conditions suivantes :

1° disposer d'une expérience administrative de neuf ans au moins;

2° avoir occupé pendant au moins neuf ans la fonction de magistrat ou de professeur ordinaire, de professeur extraordinaire, de professeur ou de professeur associé de droit dans une université;

3° avoir une expérience en matière d'environnement de neuf ans au moins.

Les délégués du Conseil prêtent serment entre les mains du Conseil.

L'Exécutif détermine la rémunération et les autres conditions de travail des délégués du Conseil.

§ 2. La durée du mandat des délégués du Conseil est de cinq ans au maximum. Il est procédé à leur renouvellement dans les six mois qui suivent le renouvellement du Conseil. Les délégués du Conseil restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Un délégué du Conseil ne peut être nommé pour plus de deux mandats consécutifs.

Chaque délégué du Conseil peut en tout temps démissionner en informant par écrit le Président du Conseil. Il ne peut être destitué que par une résolution du Conseil approuvée par au moins les deux tiers de ses membres.

En cas d'absence ou d'incapacité temporaire d'un délégué du Conseil, il est remplacé par son suppléant.

En cas de vacance du poste pendant au moins trois mois, un nouveau délégué du Conseil et son suppléant sont nommés conformément à la procédure fixée au § 1^{er}.

Tout délégué du Conseil qui a un intérêt direct ou indirect avec un demandeur est empêché. Il est remplacé par son suppléant. Si le suppléant est également empêché, le poste est réputé vacant.

§ 3. Les délégués du Conseil transmettent annuellement au Conseil un rapport de leurs activités. Ce rapport porte notamment sur l'observation de la présente ordonnance et sur les moyens dont ils disposent pour son application";

Considérant que lorsqu'une administration est saisie d'une demande d'accès à une information relative à l'environnement et qu'elle refuse de divulguer une donnée qui fait l'objet de la demande, elle doit, conformément à l'article 12 de l'ordonnance, saisir les délégués du Conseil qui sont seuls compétents pour en refuser l'accès ou l'autoriser auquel cas ils communiquent eux-mêmes le document réclamé au demandeur (article 14 de l'ordonnance);

Considérant que les délégués du Conseil ne constituent donc pas une autorité de recours d'une décision de refus d'accès qui serait prise en première instance par l'administration; que l'ordonnance prévoit en son article 8, alinéa 2, qu'en cas de silence de l'administration tenu pendant un mois à compter de la demande, ce silence est réputé constituer une décision de refus d'accès, et que "dans ce cas, le demandeur peut, par dérogation à l'article 12, § 2, saisir directement les délégués du Conseil qui statueront alors sur la demande";

Considérant que, par sa nature, la mission ainsi rappelée des délégués du Conseil peut être rattachée à celle d'une autorité administrative et répond au critère fonctionnel utilisé pour définir une telle autorité;

Considérant que la rémunération des délégués du Conseil est déterminée par l'Exécutif et est donc forcément à la charge de son budget; que leurs conditions de travail sont déterminées par l'Exécutif;

Considérant que l'ordonnance n'a pas prévu qu'un recours puisse être exercé contre les décisions des délégués du Conseil auprès d'un quelconque organe du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale; que, malgré une certaine hésitation qui pourrait naître de l'expression "délégués du Conseil", ce sont ces derniers et non pas le Conseil régional lui-même qui constituent, selon l'expression utilisée dans l'exposé introductif du Secrétaire d'Etat adjoint au Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et des Monuments et Sites, "la clé de voûte du régime instauré" (Doc. Cons. Rég. Br.-Cap., A-128/2 - 90/91, p. 4.); qu'il n'y a donc pas de droit de regard ou de contrôle des décisions prises par les délégués du Conseil, qui serait exercé par le Conseil lui-même ou l'un de ses organes;

Considérant qu'il résulte de l'examen des travaux préparatoires de l'ordonnance que l'intervention du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale limitée à la désignation de l'instance créée n'a été justifiée que par la seule volonté d'assurer son indépendance vis-à-vis des administrations concernées par les demandes d'accès; que le projet initial, tel qu'il avait été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil

d'Etat, prévoyait l'institution d'une Commission bruxelloise d'accès à l'information relative à l'environnement composée de fonctionnaires nommés par l'Exécutif pour une période de trois ans renouvelables; que les raisons du changement opéré ont été exprimées comme suit par le Secrétaire d'Etat :

" Des situations où des membres de l'Administration auraient pu être à la fois juge et partie auraient pu se présenter. L'Exécutif a dès lors recherché la formule qui rencontre le mieux les objections du Conseil d'Etat. Il s'est inspiré de la législation québécoise qui reconnaît au pouvoir législatif la mise en place de la structure qui sera appelée à gérer les litiges éventuels et à créer en oeuvre la jurisprudence ad hoc (sic)" (Doc. Cons. Rég. Br.-Cap., A-128/2 - 90/91, p. 6.);

Considérant que les justifications suivantes sont encore données dans l'exposé des motifs :

" (...) il est indispensable d'avoir en la matière une unité de jurisprudence.

De plus, il est souhaitable que la décision de refus ne soit pas prise par des autorités administratives tout naturellement tentées de restaurer leurs traditions de secret à l'encontre desquelles s'inscrit justement la présente ordonnance (...)" (Doc. Cons. Rég. Br.-Cap., A-128/1 - 90/91, p.12);

Considérant que les seuls critères positifs d'un rattachement organique au Conseil régional ayant pu être constatés, à savoir la nomination (et la destitution éventuelle) par un vote du Conseil régional et l'obligation de soumettre au Conseil un rapport annuel de leurs activités, ne sont pas suffisants pour considérer les délégués du Conseil comme une autorité quasi parlementaire ou soumise au contrôle exclusif du Conseil régional; que la rémunération et les frais exposés des délégués du Conseil sont pris en charge par le budget de la Région de Bruxelles-Capitale; qu'en outre, le Conseil ne s'est réservé aucune compétence pour connaître de recours contre les décisions rendues par les délégués du Conseil, ni pour déterminer, voire approuver les règles de fonctionnement de l'instance créée;

Considérant que le déclinatoire de compétence ne peut être accueilli;

Considérant que la partie adverse soulève un déclinatoire de juridiction en ce que si l'on admet que l'article 2 de l'ordonnance crée un droit subjectif, seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire seraient compétents; qu'à l'appui de cette thèse, elle cite une ordonnance prononcée par le président du tribunal de première instance de Verviers, statuant en référé, qui a décidé que "le droit d'accès à l'information relative à l'environnement tel qu'il est organisé par le décret du 13 juin 1991 de la Région wallonne (...) s'analyse bien comme un droit subjectif, car ce décret établit une règle de droit attribuant aux administrés le pouvoir d'exiger de l'autorité un comportement déterminé,

à savoir celui de laisser consulter gratuitement les documents sur place, ou de délivrer copie des dits documents (...)", en sorte que "l'action, en ce qu'elle tend à entendre ordonner à la défenderesse de délivrer aux demandeurs les documents sollicités (...) a bien pour objet le respect d'un droit subjectif et est dès lors de la compétence du pouvoir judiciaire";

Considérant que les dispositions applicables pertinentes pour déterminer l'objet véritable du présent litige sont les suivantes :

- Article 3.2. de la Directive du Conseil du 7 juin 1990 concernant l'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE) (J.O. n° L 158/56 - 23.06.1990) (en vigueur au jour de la décision attaquée) :

" Les Etats membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information lorsque celle-ci a trait :

- à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale,
- à la sécurité publique,
- à des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire) ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire,
- au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle,
- à la confidentialité des données et/ou des dossiers personnels,
- aux données fournies par un tiers sans qu'il y soit juridiquement tenu,
- aux données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent.

L'information détenue par les autorités publiques fait l'objet d'une communication partielle lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés ci-avant".

- Article 32 de la Constitution :

" Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134".

- Article 2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance précitée du 29 août 1991 :

" Sous réserve des limites fixées aux articles 9 et 10, le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par l'administration, est garanti à toute personne, sans qu'elle soit tenue de faire valoir un intérêt".

- Article 9 de l'ordonnance :

" Un refus à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3, 2° et 3°, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990 (90/313/CEE) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement relevant des compétences régionales.

Les données détenues par l'administration doivent pouvoir faire l'objet d'un accès partiel lorsqu'il est possible d'en éliminer les mentions dont la diffusion porterait atteinte aux intérêts de nature à justifier le refus d'accès. Toute décision de refus partiel d'accès comporte l'indication exacte de la localisation des données inaccessibles".

- Article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration :

" L'autorité administrative fédérale ou non fédérale rejette la demande de consultation, d'explication ou de communication sous forme de copie d'un document administratif si elle a constaté que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'un des intérêts suivants :

1° la sécurité de la population;

2° les libertés et les droits fondamentaux des administrés;

3° les relations internationales fédérales de la Belgique;

4° l'ordre public, la sûreté ou la défense nationales;

5° la recherche ou la poursuite de faits punissables;

6° un intérêt économique ou financier fédéral, la monnaie ou le crédit public;

7° le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité;

8° le secret de l'identité de la personne qui a communiqué le document ou l'information à l'autorité administrative à titre confidentiel pour dénoncer un fait punissable ou supposé tel";

Considérant que, tel qu'il est organisé, l'accès à l'information en matière d'environnement n'est donc pas garanti inconditionnellement; que les exceptions figurant dans l'article 6, § 1^{er}, reproduit ci-dessus, sont relatives, c'est-à-dire que le législateur a laissé à l'administration le soin de procéder elle-même à la mise en balance des intérêts en présence et de décider, dans chaque cas d'espèce, de la solution à donner au conflit entre le droit fondamental d'accès aux documents administratifs et d'autres valeurs jugées essentielles dans un Etat démocratique;

Considérant que le Conseil d'Etat est compétent lorsqu'est en cause la manière dont l'administration, saisie d'une demande d'accès à des documents administratifs, a fait usage du pouvoir d'appréciation que lui laissent les dispositions légales établissant des exceptions au droit d'accès;

Considérant que l'examen des circonstances concrètes de la présente espèce, notamment le courrier de la S.D.R.B. du 30 juin 1994 adressé aux délégués du Conseil, indique que la S.D.R.B. a estimé ne pas pouvoir faire droit à la demande d'accès en raison notamment de la confidentialité des contrats et du secret commercial et industriel, soit une exception ayant un caractère relatif sur laquelle les délégués du Conseil devaient nécessairement exercer un pouvoir d'appréciation;

Considérant que le déclinatoire de juridiction n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 3.2, alinéa 2, 3.3. de la directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, 9, 13 et 16 de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, de l'erreur ou de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation

" En ce que

Le Collège des délégués du conseil ne fait pas droit intégralement à la demande du requérant pour la raison suivante : «Le Collège a décidé de vous communiquer les annexe H et I du dit contrat, étant donné qu'elles concernent l'environnement»

Alors que

(...)

Deuxième branche

Que l'article 13 de l'ordonnance du 29 août 1991, combiné avec l'article 3.3. de la directive 90/313/CEE et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 requièrent que «toute décision de refus, totale ou partielle, d'accès doit indiquer de manière claire, précise, complète et véritable les motifs qui tendent à la justifier».

Que l'application de ces dispositions devai(t) conduire les Délégués du conseil à justifier le refus de communiquer le contrat en lui-même et les annexes y afférent(es), autres que les annexes H et I.

Que partant, en omettant de ce faire, la décision du Collège des délégués du conseil viole les dispositions visées au moyen";

Considérant qu'en réponse, à titre préalable, la partie adverse expose qu'elle ne peut faire figurer dans son dossier administratif le contrat conclu entre la S.D.R.B. et l'association momentanée car cela reviendrait à en donner communication au requérant, ce qui précisément constitue l'objet de la présente contestation;

Considérant que, sur le fond, la partie adverse expose que la critique formulée par le moyen unique témoigne d'une méconnaissance du champ d'application ratione materiae de l'ordonnance puisque son article 3, § 1^{er}, dispose que "au sens de la présente ordonnance, on entend par : 1^o environnement (...) toutes les matières reprises à l'article 6, § 1^{er}, II, III, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980" et que "cette définition est moins large que celle figurant au décret wallon (du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement), qui inclut aussi les matières mentionnées sous les points I et IV du même article de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est-à-dire l'aménagement du territoire et le logement"; qu'elle en déduit que la deuxième branche manque en fait puisque "les motifs formellement exprimés rappellent clairement au demandeur d'informations que l'ordonnance ne vise que l'accès aux informations en matière d'environnement";

Considérant qu'en réplique, le requérant soulève un nouveau moyen rédigé comme suit :

" B. Moyen complémentaire pris de la violation des articles 3.2., al. 2, 3.3. de la directive du Conseil 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des articles 3, § 1^{er}, 1^o et 2^o, 9, 13 et 16 de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, de l'erreur ou de la contrariété dans les motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

En ce que

Si l'on devait considérer que les motifs (à défaut de motivation formelle) de la décision des délégués du Conseil de ne pas transmettre l'ensemble des documents sollicités étaient fondés sur la considération que «leur communication (...) compromet (l')intérêt commercial ou industriel (des parties au contrat)», il apparaît qu'en violation de l'article 3.2. de la directive, de l'article 9 de l'ordonnance, et de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994, les délégués du Conseil

- n'ont pas vérifié si «l'importance de la publicité n'équivaut pas, dans le cas concret, aux intérêts énumérés à l'article 6»
- n'ont pas «contrebalancé l'intérêt de la publicité et l'intérêt protégé par le motif d'exception», effectué une «mise en balance des intérêts» (Doc. Parl., Ch., session 1992-1993, n° 1112/1, p. 15 et 16)
- n'ont pas pris «le soin d'établir un équilibre entre le principe de l'accès à l'information et les intérêts qui peuvent justifier la confidentialité» (Doc. Cons. Rég. Brux-Capt., A-128/2 - 90/91, p. 4)

Alors que

Telle était leur mission assignée par les dispositions visées au moyen.

Développement du moyen

1. Le moyen complémentaire est pris à titre conservatoire sur le vu des documents produits ou cités par la partie adverse et la partie intervenante.

Dans la mesure où le premier moyen, en ce qu'il dénonce l'absence de motivation formelle de la décision des délégués du conseil, est fondé il ne revient pas au requérant ni au Conseil d'Etat de se substituer à l'éventuelle motivation qui aurait dû être apportée à la réponse.

Néanmoins, comme il apparaît de certains documents cités ou produits par la partie adverse et la partie intervenante que les discussions intervenues entre les Délégués du conseil et la partie intervenante portaient essentiellement sur le caractère confidentiel des documents dont la production était sollicitée, le requérant prend un nouveau moyen relatif à ces discussions dans la mesure où leurs contenus pourraient être considéré comme constituant des motifs à l'appui de la décision attaquée.

2. L'article 9 de l'ordonnance bruxelloise accorde «à l'autorité compétente le pouvoir de mettre en balance l'intérêt de l'accès à l'information et celui qui est de nature à l'empêcher ou à le restreindre. En ce cas, il doit être procédé à une appréciation et à une comparaison très concrètes des intérêts en présence, au besoin en donnant la possibilité aux personnes directement concernées de faire valoir leur point de vue» (B. JADOT, op. cit. p. 114-115).

Il en est de même de l'article 6 de la loi du 11 avril 1994. L'article 6 § 1^{er} de la loi identifie «une première catégorie d'exceptions (qui) sont qualifiées de relatives dans la mesure où leur mise en oeuvre nécessite de la part de l'autorité concernée une mise en balance des intérêts à la cause» (C. BENEDEK, op. cit., p. 340).

3. Force est cependant de constater, au regard des discussions intervenues entre les Délégués du conseil et la partie intervenante, que les Délégués du conseil n'ont eu égard qu'à la nature des informations sollicitées (confidentielles ou non) sans procéder à un quelconque moment à la balance des intérêts requise par les dispositions visées au moyen.

En ce sens le moyen est fondé";

Considérant que la S.D.R.B. expose dans son mémoire en intervention que la deuxième branche du moyen unique de la requête manque de fondement pour les mêmes raisons puisque l'acte attaqué donne communication partielle du contrat au requérant uniquement en ce qui concerne les données relatives à l'environnement qui y figurent, que la violation des dispositions visées par cette branche "envisage l'hypothèse où les délégués du Conseil refusent de communiquer des informations portant sur l'environnement, ce qui n'est le cas en l'espèce", que "l'appréciation de la notion d'information relative à l'environnement telle qu'elle est visée par l'article 3, § 1^{er}, 2^o, de l'ordonnance du 29 août 1991 relève exclusivement de la compétence et du pouvoir discrétionnaire des délégués du Conseil", qu'il n'appartient ni au requérant ni au Conseil d'Etat d'y substituer leur propre appréciation, et que dès lors, le contrôle marginal "n'implique pas, contrairement à ce que souhaite le requérant, que (le Conseil d'Etat) apprécie, à la lecture de la convention litigieuse, dans quelle mesure elle contient des informations relatives à l'environnement";

Considérant que, sur le moyen nouveau, la S.D.R.B. soulève une exception de tardiveté, les nouvelles pièces déposées par la partie adverse et la première partie intervenante n'ayant apporté aucun élément qui ne fût déjà connu du requérant;

Considérant que la société anonyme B.P.I. et la société anonyme I.L.D.W.D. reproduisent dans leurs mémoires en intervention la motivation de l'acte attaqué, à savoir que le Collège a décidé de communiquer au requérant "les annexes H et I du dit contrat, étant donné qu'elles concernent l'environnement", et soutiennent que "cette motivation, quoique succincte, n'en demeure pas moins complète, claire et précise et dès lors suffisante", puisqu'elle "précise en effet sans équivoque que seules les annexes précitées concernaient l'environnement et signifie dès lors «a contrario» que seules ces données tombaient dans le champ d'application de l'ordonnance, les autres dispositions contractuelles, étrangères à la matière, ne devant en revanche pas être communiquées";

Considérant que, sur le moyen nouveau, elles soutiennent que ce moyen est irrecevable pour tardiveté; qu'elles ajoutent qu'à le supposer recevable, "la loi du 6 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'est pas applicable en l'espèce, les principes qu'elle édicte concernant essentiellement les documents administratifs et n'étant pas applicables à des documents personnels que pour autant que le requérant justifie d'un intérêt", que "l'ordonnance du 29 août 1991 (...) permet au Collège des délégués du Conseil de refuser la communication d'une donnée dans les cas prévus aux articles 3.3. et 3.4. de la Directive 313/90, sans limiter les pouvoirs ainsi conférés au Collège", et qu'en l'espèce, "il ressort du dossier que le Collège des délégués du Conseil a, après un examen minutieux de la demande, estimé que l'exception de confidentialité invoquée par la S.D.R.B. et les intervenantes étaient fondées (en sorte que) la protection de cet intérêt justifiait le rejet partiel de ce recours";

Considérant que l'acte attaqué est du 1^{er} février 1995, date à laquelle le Collège des délégués du Conseil a délibéré sur la demande d'accès; que cette décision a été portée à la connaissance du requérant par un courrier du 3 février 1995 auquel n'était pas annexé le procès-verbal de la réunion dudit Collège et portait pour seule motivation formelle que "après avoir examiné l'argumentation de toutes les parties, le Collège a décidé de vous communiquer les annexes H et I du dit contrat, étant donné qu'elles concernent l'environnement"; que ni la partie adverse ni les parties intervenantes n'établissent qu'au moment de l'introduction du recours, le requérant avait connaissance de la motivation autrement formulée dans le procès-verbal de la réunion du Collège et qui portait en sus de la motivation communiquée au requérant que les informations dont la communication était acceptée (soit uniquement les annexes H et I du contrat) "ne compromett(aient) aucun intérêt commercial ou industriel"; que la critique formulée par

le moyen nouveau n'aurait donc pu être formulée lors de l'introduction du présent recours et l'illégalité dénoncée n'a pu être découverte que par la consultation du dossier administratif; que, dès lors, le moyen nouveau, soulevé dans le mémoire en réplique, est recevable ratione temporis;

Considérant que la partie adverse et la S.D.R.B. suggèrent dans leur défense que la motivation doit en réalité être comprise comme se plaçant sur le terrain du champ d'application de l'ordonnance et que les autres informations du contrat dont la divulgation a été refusée concernaient en réalité les matières non visées par l'ordonnance, à savoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire; qu'il s'agit d'une interprétation de la motivation qui ne repose nullement sur les termes de celle-ci et qui n'est au surplus étayée d'aucune pièce du dossier administratif; que ce motif n'ayant été exprimé ni dans le procès-verbal contenant la décision ni dans les notifications de celle-ci respectivement au requérant et aux parties audit contrat, il ne saurait être pris en compte dans le cadre de l'examen de la motivation critiquée par les deux moyens réunis; qu'il en est d'autant plus ainsi que le requérant avait, dans son courrier adressé le 22 avril 1994 aux délégués du Conseil, développé une argumentation détaillée quant aux craintes relatives à l'environnement que lui inspirait le projet de réurbanisation du site de l'ancien hôpital militaire, formulée comme suit :

" J'estime que le contrat sollicité constitue une information en matière d'environnement puisque, conformément à l'article 3, par. 1^{er}, 2^o, b, de l'ordonnance, il comprend différentes données factuelles et juridiques concernant un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. En effet, le contrat règle les relations contractuelles entre le maître d'ouvrage et l'entrepreneur en vue de la réalisation d'une série d'immeubles. Le chantier couvre six hectares de terrain et s'échelonne sur dix ans. Il a d'importantes répercussions sur le voisinage : il augmente considérablement la pollution atmosphérique (poussières), les nuisances acoustiques, (travaux de démolition et de construction) et les nuisances visuelles (immeubles à l'abandon) de même que les dangers à l'égard des riverains (chutes de murs, de pierres et d'autres matériaux). De même, les bâtiments envisagés dans le contrat auront également des incidences sur l'environnement (gabarits des immeubles sur-dimensionnés par rapport aux maisons environnantes, augmentation du trafic automobile à cause de la présence d'un grand nombre de parkings,...). Les données reprises dans le contrat sollicité sont beaucoup plus précises que celles figurant dans les dossiers de demande de certificat et de permis d'urbanisme déposés par l'entrepreneur. En effet, le contrat sollicité détermine l'agencement de l'ensemble des travaux dans le temps et dans l'espace. Il constitue donc un document essentiel à la bonne compréhension des incidences du chantier et des futurs bâtiments sur l'environnement";

Considérant, au surplus, que la distinction proposée est fort artificielle et que l'on aperçoit difficilement comment l'on peut dissocier les informations relatives à l'environnement de celles relatives à l'urbanisme et l'aménagement du territoire, vu l'ampleur du projet de réurbanisation et compte tenu de ce que celle-ci nécessite non seulement des permis d'urbanisme mais également des permis d'environnement; que la

distinction proposée par la partie adverse et la S.D.R.B., qui repose sur l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance, est en réalité impraticable; que le champ d'application de l'ordonnance est plutôt défini à son article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, selon lequel on doit entendre par "information relative à l'environnement" (il s'agit de la notion clé puisqu'elle constitue l'objet même de la demande d'accès) :

" toute donnée de quelque nature que ce soit, factuelle ou juridique, concernant :

- a) soit l'état de l'environnement ou de ses altérations;
- b) soit un projet ou une activité susceptible de porter atteinte à l'environnement;
- c) soit des mesures de préservation, de protection ou d'amélioration de la qualité de l'environnement, ou des mesures ayant pour objet la prévention ou la réparation de dommages à l'environnement";

que cette définition attache une importance à l'état de l'environnement ou les effets ou altérations sur l'environnement;

Considérant que l'article 2 de la directive 90/313 du 7 juin 1990 du Conseil des Communautés européennes définit comme suit "l'information relative à l'environnement" :

" toute information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels, ainsi que les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement";

Considérant que seuls doivent compter les effets qu'une mesure est susceptible d'engendrer sur l'environnement, sans que l'on puisse distinguer selon que cette mesure est prise dans le cadre de la police de l'environnement ou d'une autre police comme celle de l'urbanisme;

Considérant que la lecture du procès-verbal de la décision du Collège des délégués du Conseil du 1^{er} février 1995 semble indiquer que deux motifs ont justifié le refus partiel d'accès; que ce sont, d'une part, le champ d'application de l'ordonnance en ce que les données transmises ont trait à l'environnement, et d'autre part, l'application d'une des exceptions à la liberté d'accès, à savoir que les données transmises ne compromettent aucun intérêt commercial ou industriel;

Considérant que cette motivation est formulée de manière stéréotypée et de surcroît fort imprécise; que rien n'y est dit au sujet des informations dont l'accès est refusé;

Considérant que la décision de refus partiel d'accès est motivée - au moins en partie - par la circonstance que la communication du contrat dans son ensemble aurait compromis un intérêt commercial ou industriel; que ce point est confirmé par la teneur du courrier adressé le 30 juin 1994 par la S.D.R.B. au Collège des délégués du Conseil qui invoquait notamment la confidentialité des données du contrat, ainsi que par l'argumentation développée dans le mémoire en intervention des deuxième et troisième intervenantes selon laquelle "il ressort du dossier que le Collège des délégués du Conseil a, après un examen minutieux de la demande, estimé que l'exception de confidentialité invoquée par la S.D.R.B. et les intervenantes était fondée (en sorte que) la protection de cet intérêt justifiait le rejet partiel de ce recours";

Considérant que l'autorité qui fait application d'une exception relative, comme en l'espèce, est tenue d'examiner si, au regard des informations dont elle dispose, la divulgation est effectivement susceptible de porter atteinte à l'intérêt protégé par ladite exception, et si tel est le cas, sa décision de refus doit faire apparaître le raisonnement qui a été suivi de façon à permettre d'une part aux intéressés de connaître les justifications de la décision de refus afin de défendre leurs droits, et d'autre part au juge d'exercer son contrôle, cette motivation ne pouvant en outre consister dans une simple formule de style; que l'autorité est tenue de procéder à une balance des intérêts en présence et la motivation doit faire apparaître concrètement les raisons qui ont fait prévaloir l'intérêt protégé par l'exception relative sur le droit d'accès à l'information;

Considérant qu'en l'occurrence, l'acte attaqué ne répond pas à cette exigence minimale de motivation formelle; que l'imprécision de la motivation et son caractère vague sont tels que cela équivaut à une absence de motivation sur ce point; que, dès lors, l'on n'aperçoit pas ce que pourrait apporter, pour la réponse aux moyens ici examinés, la communication du contrat litigieux au Conseil d'Etat, puisque d'une part ce dernier est mis dans l'impossibilité de contrôler la motivation (quasi absente ou manifestement insuffisante) de l'acte attaqué, et d'autre part il ne peut, à peine de statuer lui-même sur la demande d'accès, y substituer une motivation qui lui serait propre;

Considérant que l'argumentation des deuxième et troisième parties intervenantes selon laquelle la loi du 6 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne serait pas applicable en l'espèce, les principes qu'elle édicte concernant essentiellement les documents administratifs, ne peut être suivie, puisque l'article 1^{er} de cette loi définit en termes très larges les documents administratifs comme étant "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose", définition qui couvre bien le contrat litigieux; qu'au surplus, l'inapplicabilité de cette loi devrait, si cette thèse était suivie, conduire à constater que le refus partiel d'accès, en tant qu'il est motivé

par la confidentialité du contrat, serait dépourvu de fondement légal, puisque l'article 9 de l'ordonnance dispose seulement que "un refus d'accès à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3, 2° et 3°, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990 (90/313/CEE) concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement relevant des compétences régionales";

Considérant que le requérant justifie d'un intérêt, au sens de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en sa qualité de voisin immédiat du projet litigieux de réurbanisation; qu'au surplus, l'article 2 de l'ordonnance dispose d'ailleurs que "sous réserve des limites fixées aux articles 9 et 10, le droit d'accès à l'information relative à l'environnement détenue par l'administration, est garanti à toute personne, sans qu'elle soit tenue de faire valoir un intérêt";

Considérant que la deuxième branche du moyen unique et le nouveau moyen réunis sont fondés,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du Collège des délégués du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} février 1995 décidant de communiquer à Pierre HOUSIEAUX les annexes H et I du contrat conclu entre la SOCIETE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL DE BRUXELLES et l'association momentanée BATIPONT IMMOBILIER-IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT en vue de la rénovation du site de l'ancien Hôpital militaire et rejetant implicitement son recours pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 322,27 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 99,16 euros et à la charge des parties intervenantes à concurrence de 74,37 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix-neuf juillet deux mille six par :

M. HANOTIAU, président de chambre,

M ^{me} GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M. DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me} MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.