

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 130.058 du 1^{er} avril 2004

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,
avenue Franklin Roosevelt 84/3
1050 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,
avenue Defré 19
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 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 Société de développement régional 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 Société de développement régional de Bruxelles (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 les sociétés anonymes BATIPONT IMMOBILIER (B.P.I.) et IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT (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 les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

Vu le rapport de M. BOSQUET, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 4 juin 2003 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 23 décembre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 29 janvier 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour le requérant, Me Chr. LEPINOIS, loco Me Ph. COENRAETS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la première partie intervenante, et Me G. VAN HOOREBEKE, loco Me Fr. MAUSSION, avocat, comparaissant pour les deuxième et troisième parties intervenantes;

Entendu, en son avis, 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 se présentent comme suit :

1. Pierre HOUSIEAUX est domicilié à Ixelles, rue Adolphe Mathieu n° 36, en face de l'ancien hôpital militaire d'Ixelles désaffecté depuis 1974.

2. Ce site constituait, sur l'ancien plan de secteur de l'agglomération bruxelloise, une zone à programme minimum définie de la manière suivante :

" Cette zone est affectée principalement à l'habitation. Un espace vert public, avec sports de plein air, d'une superficie minimum d'un hectare doit être aménagé".

3. En février 1991, la Région de Bruxelles-Capitale exproprie le site de l'hôpital militaire au profit de la Société de développement régional de Bruxelles (S.D.R.B.). Celle-ci est désignée comme opérateur pour la reconversion du site.

4. Par une décision du 17 juillet 1991, l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale charge la S.D.R.B. d'un programme de ré-urbanisation du site.

5. Nonobstant la procédure d'appel d'offre réalisée en février et mars 1992, et les critiques sévères de l'Inspection des Finances, une convention de gré à gré est conclue le 27 juillet 1992 entre la S.D.R.B. et l'association momentanée S.A. BATIPONT IMMOBILIER-S.A. IMMOMILLS LOUIS DE WAELE DEVELOPMENT. Par cette convention l'association momentanée s'engage à ériger un ensemble de constructions et d'ouvrages conformément à un programme préétabli par la S.D.R.B..

6. Par un courrier du 21 mars 1993 adressé au Président de la S.D.R.B., Pierre HOUSIEAUX demande à pouvoir consulter, en vertu de l'article 5, § 3, de

l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale, le contrat précité, et d'en obtenir une copie au prix coûtant. Il précise ce qui suit :

- " J'estime, en effet que ce contrat constitue une information relative à l'environnement puisque, conformément à l'article 3, § 1^{er}, 2^o, b, de l'ordonnance précitée, il concerne un projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Vous n'êtes pas sans savoir que ce projet aurait d'importantes répercussions acoustiques sur le voisinage. De même, il augmenterait considérablement le trafic automobile et, par conséquent, la pollution atmosphérique dans le quartier".

7. La S.D.R.B. y répond par un courrier du 5 avril 1994, en ces termes :

- " Nous ne pouvons pas donner suite à votre demande; en effet, l'article 4 de l'ordonnance précitée précise que l'Exécutif arrête, administration par administration, les modalités d'organisation de l'accès à l'information. Un tel arrêté n'existe pas pour notre société; la seule administration visée par un tel arrêté est l'I.B.G.E. (arrêté du 18 février 1993, M.B. 18 juin 1993).

Toutefois, notre volonté est de permettre aux citoyens d'être informés le mieux possible.

Aussi nous suggérons-vous de prendre contact avec Madame M. FRANCO, Directrice générale de la Rénovation urbaine à la S.D.R.B., qui se fera un plaisir de vous fixer un rendez-vous et de vous exposer les lignes directrices du projet Hôpital militaire".

8. Par un courrier du 22 avril 1994, Pierre HOUSIEAUX saisit le Collège des Délégués du Conseil de la demande d'accès. Ce courrier est rédigé comme suit :

- " Par la présente, j'introduis un recours en vertu de l'article 8, alinéa 2 de l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale contre la S.D.R.B. qui n'a pas donné suite à ma demande d'accès au contrat conclu entre cette société et l'association momentanée BATIPONT IMMOBILIERE S.A. - IMMOMILLS Louis DE WAELE DEVELOPMENT S.A., en vue de réaffecter le site dit de l'Ancien Hôpital militaire, à Ixelles.

Je considère, en effet, que c'est à tort que la S.D.R.B. ne donne pas suite à ma demande alors qu'en vertu de l'article 12, § 1^{er} de l'ordonnance, seul votre Collège est compétent pour me refuser l'accès d'une telle information et que partant, elle aurait dû vous transmettre le dossier.

Je récuse l'argumentation développée par la S.D.R.B. dans son courrier du 5 avril selon laquelle le droit à l'information serait tributaire de l'adoption par le Gouvernement d'arrêtés réglant les modalités de transmission des documents. Cette argumentation méconnaît le fait que, d'une part, la directive 90/313/CEE concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement a un effet direct et que, d'autre part, l'ordonnance ne constitue pas une ordonnance cadre nécessitant l'adoption d'arrêtés d'exécution pour la mise en oeuvre des droits subjectifs qu'elle consacre.

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 (chute 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".

9. Par un courrier du 11 mai 1994, le Collège des Délégués du Conseil demande à la S.D.R.B. de lui communiquer, conformément à l'article 12, § 2, de l'ordonnance, le texte du contrat auquel Pierre HOUSIEAUX souhaite avoir accès, avec l'indication des motifs qui, selon la S.D.R.B., justifient le refus d'accès, que celui-ci soit total ou partiel. Il est par ailleurs précisé dans ce courrier ce qui suit :

" (Le Collège) n'a pas cru pouvoir retenir les considérations développées au deuxième alinéa de votre lettre précitée du 5 avril. Sans doute, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas pris, jusqu'à présent, l'arrêté - prévu par l'article 4 de l'ordonnance du 29 août 1991 - qui devrait déterminer, pour votre société, les modalités d'organisation pratique permettant à toute personne d'exercer «aisément» le droit d'accès à l'information. Il n'empêche que ce droit est «reconnu» en tant que tel, non seulement par l'ordonnance mais aussi - comme le rappelle à juste titre M. HOUSIEAUX - par la directive du Conseil des Communautés Européennes du 7 juin 1990.

L'article 12 de l'ordonnance dispose au reste, en son paragraphe 2, qu'une administration qui refuse de divulguer une donnée qui fait l'objet d'une demande d'accès doit saisir les Délégués du Conseil, et, en son paragraphe 1^{er}, que ceux-ci sont seuls compétents pour refuser l'accès à une donnée détenue par l'administration. L'article 8, alinéa 2, y ajoute qu'en cas de silence de l'administration, le demandeur peut saisir directement les Délégués du Conseil, qui statueront alors sur sa demande. Il va de soi que l'application de ces dispositions - qui visent toutes l'hypothèse d'un refus d'accès, exprès ou tacite - ne saurait être suspendue par l'absence de dispositions réglementaires sur les modalités d'organisation pratique destinées à rendre «aisé» l'accès aux données".

10. Dans un courrier du 30 juin 1994, la S.D.R.B. répond au Collège des Délégués du Conseil que Pierre HOUSIEAUX n'a pas répondu à l'invitation qui lui avait été faite de rencontrer sa directrice générale de la Rénovation urbaine pour recevoir toute information sur le projet, qu'au cours des enquêtes publiques qui se sont tenues du 20 avril au 25 mai 1994 relativement aux demandes de permis d'urbanisme et

d'environnement, "les citoyens dans leur ensemble ont pu être entièrement informés et de façon précise", que, contrairement à ce qu'affirme Pierre HOUSIEAUX, "la convention n'est pas aussi précise quant à la définition des immeubles, des affectations, et donc de toute incidence sur l'environnement", que "la demande de Monsieur HOUSIEAUX ne peut donc plus être motivée par un souci d'information sur les incidences qu'aurait le projet sur l'environnement, mais par la volonté d'user de manoeuvres procédurières ou de violer la confidentialité des contrats", que "la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990, à laquelle l'article 9 de l'ordonnance du 29 août 1991 se réfère pour les cas qui justifient le refus d'accès à l'information, cite à l'article 3, point 2, le «secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle» et, au point 3 du même article, (...) indique que la demande peut être rejetée quand elle est «manifestement abusive»", qu'il "paraît qu'un contrat, tel le contrat litigieux est bien un document écrit protégé par la confidentialité et qui n'a pas à être communiqué à des tiers", que ce contrat est "d'ailleurs autant la propriété du promoteur que de la S.D.R.B." et que "même si la directive indique que le demandeur n'a pas à «faire valoir un intérêt» pour se voir reconnaître la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement cela n'implique pas pour lui le droit de se prévaloir de cette directive dans le seul but de «procéder» ou d'obtenir des informations ne concernant pas l'environnement". Pour l'ensemble de ces raisons, et "afin de ne pas créer un précédent", la S.D.R.B. refuse de communiquer au Collège un exemplaire du contrat.

11. Par un courrier du 4 juillet 1994, le Collège des Délégués du Conseil répond à la S.D.R.B. qu'il est nécessaire que lui soit communiquée une copie du contrat, que cette communication restera confidentielle, à moins que le Collège estime devoir faire droit à la demande de Pierre HOUSIEAUX, et que le Collège est conscient de la nécessité de protéger la confidentialité des contrats mais que c'est à lui seul qu'il appartient de se prononcer sur les contestations qui peuvent naître à ce sujet.

12. Par un courrier du 9 août 1994, Pierre HOUSIEAUX fait part au Collège des Délégués du Conseil du complément d'informations suivant :

" En complément à ma lettre du 22 avril qui introduisait ce recours, il me semble important de vous faire part de la situation suivante concernant ce dossier de réaffectation du site de l'Ancien Hôpital militaire : diverses demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement ont été soumises à enquête publique, ces derniers mois. Lorsque l'on pose certaines questions, aussi bien aux auteurs de projet qu'aux représentants des promoteurs, la réponse que l'on reçoit est la suivante : «Ce n'est pas nous qui avons décidé cela, c'est ce qui est prévu dans la convention (ou «dans les annexes à la convention») signée avec la S.D.R.B.». Sans être en possession d'une copie de ce document (et de ses annexes), il en résulte qu'il n'est pas possible d'être informé correctement".

13. Par un courrier du 21 octobre 1994, Pierre HOUSIEAUX rappelle au Collège des Délégués du Conseil que six mois se sont écoulés depuis l'introduction de son recours et que, malgré les tergiversations de la S.D.R.B., deux mois devraient suffire pour lui communiquer le document demandé.

14. Par un courrier du 7 novembre 1994, le Collège des Délégués du Conseil informe Pierre HOUSIEAUX qu'il vient seulement de recevoir une copie du document demandé, et que le Président et l'Administrateur délégué de la S.D.R.B. affirment que "toutes les données en matière d'environnement relatives à ce projet figurent dans les dossiers de demande de permis d'urbanisme et de permis d'environnement qui ont fait l'objet d'une enquête publique et qui restent toujours accessibles". Il y est demandé à Pierre HOUSIEAUX de préciser "de manière aussi concrète que possible, quelles sont les données relatives à l'environnement, dont (il) n'aurait pas pu avoir connaissance, et qui se rapporteraient, notamment, à la description des ouvrages ou aux plans", ceci afin de permettre "de rechercher si les indications, manquantes selon (lui), se trouvent dans le contrat" et de prendre sa décision.

15. Par un courrier du 13 décembre 1994, Pierre HOUSIEAUX répond au Collège des Délégués du Conseil que l'ordonnance ne fait mention d'aucune "exclusion d'avoir accès à un document parce que les informations recherchées seraient susceptibles d'exister aussi dans d'autres documents" et qu'il ne peut en tout cas pas répondre correctement et exhaustivement à la demande qui lui est faite "dans la mesure où, pour cela, il faudrait savoir ce que contient exactement la convention demandée, ce qui n'est évidemment pas le cas". Il informe le Collège que le contrat litigieux "n'est pas inséré dans les dossiers de demande d'urbanisme ou d'environnement mais qu'il y est seulement fait allusion à son existence", que "l'avis du Collège des Bourgmestre et échevins d'Ixelles sur la demande de permis d'urbanisme concernant la démolition des bâtiments et l'abattage des arbres existants fait expressément référence, dans ses attendus, au contrat concerné par (sa) demande" et que "à tort ou à raison, ce permis a été accordé sans enquête publique préalable". Il précise encore qu'au cours des enquêtes publiques relatives aux demandes de permis d'urbanisme et d'environnement, il lui a été répondu qu'était respectée la convention (ou ses annexes) passée avec la S.D.R.B., principalement en ce qui concerne "l'organisation générale de l'opération et du chantier, les affectations prévues (appartements, maisons unifamiliales, bureaux), les caractéristiques urbanistiques (permis de lotir, répartition des occupations au sol, rapports P/S, gabarits, nombre de parkings autorisés, dispositions à prendre contre la pollution et les nuisances acoustiques...)". Il ajoute enfin que lors d'une réunion qui s'est tenue le 11 juin 1993 "destinée à proposer le principe de réétudier certaines parties du

projet, il (lui) a été dit par le conseiller de Monsieur Ch. PICQUE qu'il n'était pas question de remettre en cause l'économie du projet, telle qu'elle était définie dans la convention de la S.D.R.B., celle-ci fixant les quantités et les prix mis au point de commun accord avec les promoteurs".

16. Par une délibération du 1^{er} février 1995, le Collège des Délégués du Conseil prend la décision suivante :

" Après avoir examiné l'argumentation de toutes les parties, et en particulier, la lettre du 16 janvier 1995 de l'association momentanée BATIPONT IMMOBILIER-IMMOMILS Louis DE WAELE DEVELOPMENT, le Collège a décidé de communiquer à Monsieur HOUSIEAUX les annexes H et I du contrat conclu entre cette association momentanée et la S.D.R.B. en vue de la rénovation du site de l'ancien Hôpital Militaire, étant donné que ces annexes concernent l'environnement et que leur communication ne compromet aucun intérêt commercial ou industriel.

En ce qui concerne l'objection qui a été soulevée par BATIPONT-Louis DE WAELE et qui a pour objet une procédure judiciaire en référé toujours pendante devant la Cour d'Appel de Bruxelles, le texte de la directive des Communautés européennes du 27 juin 1990 indique clairement en son article 3, 2^o que : «Les Etats membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information...». Si l'on se réfère à l'ordonnance sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale du 29 août 1991, l'article 9 est également très clair : «Un refus à cette demande peut être opposé dans les cas visés à l'article 3, 2^o et 3^o de la directive du Conseil des Communautés européennes du 7 juin 1990...». La liberté d'appréciation est donc laissée au Collège pour accorder ou refuser l'accès à une donnée".

Il s'agit de l'acte attaqué.

17. Par un courrier du 3 février 1995, le Collège des Délégués du Conseil informe Pierre HOUSIEAUX qu'après s'être réuni le 1^{er} février 1995 "pour réexaminer ce dossier" il a décidé de lui communiquer les annexes H et I du contrat "étant donné qu'elles concernent l'environnement". Ces documents sont communiqués en annexe de ce courrier.

18. Par un courrier du 3 février 1995, le Collège des Délégués du Conseil informe la S.D.R.B. qu'après s'être réuni le 1^{er} février 1995 "pour réexaminer ce dossier" il a été décidé de communiquer à Pierre HOUSIEAUX les annexes H et I du contrat "étant donné que ces annexes concernent l'environnement" et que "leur communication ne compromet aucun intérêt commercial ou industriel";

Considérant que la partie adverse soulève une 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^o et 3^o, 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 collégialement 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 l'article 4 de la directive précitée vise le cas où la demande d'information a été abusivement rejetée et celui où cette demande a été "négligée" et ouvre un recours judiciaire ou administratif à l'encontre de la "décision" conformément à l'ordre judiciaire national en la matière; que s'il est compréhensible que le rejet de la demande d'information puisse faire l'objet d'une décision de rejet, décision contre laquelle un recours judiciaire ou administratif est ouvert, il est nettement moins compréhensible que dans l'hypothèse où la demande d'information a été "négligée" - ce qui suppose qu'aucune décision sur cette demande n'ait été prise dans le délai visé à l'article 3.4. de la directive - un recours soit ouvert "à l'encontre de la décision", par définition inexistante, sauf à considérer que la "négligence" de l'autorité puisse être assimilée à une "décision" en l'occurrence une décision implicite de rejet contre laquelle un recours judiciaire ou administratif est ouvert;

Considérant que l'article 3.4. de la directive impose un délai maximum de deux mois à l'autorité pour répondre à une demande d'information et n'envisage pas l'hypothèse de l'inaction ou de la "négligence" de l'autorité à répondre à ladite demande; que seul l'article 4 évoque la "négligence" à répondre comme il a été dit ci-avant; qu'en outre l'obligation de motiver le refus de communiquer l'information, également visée à l'article 3.4. de la directive, ne peut s'appliquer qu'à une décision expresse de refus; qu'en effet, exiger une décision motivée lorsqu'il y a inaction ou négligence à répondre dans le délai de deux mois paraît impossible;

Considérant que la nature du délai fixé à l'article 3.4. de la directive constitue un élément essentiel de l'interprétation à donner aux articles 3.4. et 4 de la directive : s'agit-il d'un délai d'ordre, c'est-à-dire simplement indicatif pour l'autorité, délai dont le dépassement n'entraînerait pas de conséquence quant à l'obligation faite à l'autorité de répondre à la demande d'information, même au-delà des deux mois, ou s'agit-il d'un délai de rigueur dont l'échéance ouvre au demandeur d'information la possibilité d'introduire le recours judiciaire ou administratif visé à l'article 4 lorsque l'autorité n'a pas pris de décision expresse dans ledit délai et donc qu'elle a "négligé" la demande d'information; que de plus, dans cette dernière hypothèse, se pose la question de savoir quelle serait la "décision" à l'encontre de laquelle le recours judiciaire ou administratif serait ouvert si ce ne peut être une décision implicite de refus par nature non motivée;

Considérant que l'examen de l'exception d'irrecevabilité ratione temporis nécessite que soient posées à la Cour de Justice des Communautés européennes les questions préjudicielles énoncées dans le dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de Justice des Communautés européennes :

1. A 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, le délai de deux mois est-il un délai d'ordre, c'est-à-dire simplement indicatif pour l'autorité à laquelle est adressée une demande d'information, ou un délai de rigueur dont le respect s'impose à cette autorité ?
2. Dans l'hypothèse où le délai de deux mois est un délai de rigueur et que, à l'expiration de ce délai, l'autorité à laquelle une demande d'information a été adressée, n'a pris aucune décision, quelle est la "décision" visée à l'article 4 in fine de la directive précitée à l'encontre de laquelle un recours judiciaire ou administratif peut être introduit "conformément à l'ordre juridique national en la matière"?
3. Les articles 3.4. et 4 de la directive précitée interdisent-ils qu'un "ordre juridique national en la matière" interprète le silence de l'autorité saisie d'une demande d'information, silence maintenu pendant les deux mois visés à l'article 3.4. de la directive, comme une décision implicite de rejet de la demande, décision qui n'est donc pas motivée mais qui peut faire l'objet du recours judiciaire ou administratif de l'article 4 ?
4. Dans l'hypothèse où le délai de deux mois visé à l'article 3.4. de la directive est un délai d'ordre, les articles 3.4. et 4 de la directive empêchent-ils qu'un "ordre juridique national" puisse prévoir une possibilité pour le demandeur d'information de mettre en demeure l'autorité de répondre à sa demande d'information dans un certain délai,

à défaut de quoi le silence persistant de l'autorité sera réputé être une décision implicite de refus de communiquer l'information, décision susceptible de faire l'objet d'un recours juridictionnel administratif ?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le premier avril deux mille quatre 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.