

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

**Séance du 30 mai 2017**

**RECOURS N° 829**

**En cause de :** Madame ...

**Requérante,**

**Contre :** le Service public de Wallonie  
Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles  
et de l'environnement  
Avenue Prince de Liège, 15

5100 JAMBES

**Partie adverse.**

Vu la requête du 3 avril 2017, par laquelle la requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, contre le refus de la partie adverse de réserver une suite favorable à sa demande d'obtenir une copie des avis qu'a donnés le Département de la nature et des forêts (DNF) sur le projet devenu le décret du 20 juillet 2016 adoptant le code du développement territorial et sur le projet devenu l'arrêté du gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire dudit code ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 19 avril 2017 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 19 avril 2017 ;

Vu la décision de la Commission du 20 avril 2017 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant que la partie adverse a communiqué deux documents à la Commission ;

Considérant que le premier de ces documents est un avis que la Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, dont fait partie le DNF, a donné au ministre de l'aménagement du territoire le 14 octobre 2014 ; que cet avis se présente comme émanant de l'ensemble de la Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, sans opérer de distinction selon les départements qui forment cette direction générale ; que l'on peut donc considérer qu'il exprime indissociablement l'avis des divers départements de celle-ci, parmi lesquels le DNF ; que cet avis comporte des observations qui, au départ d'une analyse de la version du code du développement territorial contenue dans le décret du 29 avril 2014, suggèrent d'apporter à ce texte un certain nombre de modifications ; qu'il a ainsi été établi dans la perspective de ce qui, plus tard, constituera l'objet du décret du 20 juillet 2016, à savoir l'adoption d'une version modifiée du code du développement territorial ; que, partant, ledit avis peut être considéré comme étant l'avis du DNF sur le projet devenu le décret du 20 juillet 2016 adoptant le code du développement territorial, qui est le premier avis dont la requérante réclame une copie ;

Considérant que le second document communiqué par la partie adverse consiste en un avis que le DNF a donné au ministre de l'aménagement du territoire, le 28 octobre 2016, sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon formant la partie réglementaire du code du développement territorial, tel qu'adopté en deuxième lecture ; qu'il s'agit du second avis dont la requérante réclame une copie ;

Considérant que ces documents contiennent des informations qui constituent incontestablement des informations environnementales soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant que la partie adverse justifie comme suit le refus de communiquer les documents en question :

*« (...) Les documents demandés constituent à mon sens des communications purement internes, tels que visés à l'article D.18, § 1<sup>er</sup>, e. du Code de l'environnement.*

*En effet, il s'agit d'avis donnés par le Département de la nature et des forêts suite à une demande du cabinet du Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, en vue d'élaborer le décret du 20 juillet 2016 et son arrêté d'exécution, et non d'avis rendus dans le cadre d'une procédure de consultation organisée par des textes de nature décrétole ou réglementaire. Il s'agit par conséquent d'avis facultatifs et non obligatoires, qui n'ont pas vocation à produire un quelconque effet en dehors des services du Gouvernement.*

*Cette distinction a une importance particulière étant donné que, dans ce cadre, il n'existe aucun document permettant de déterminer la manière dont il a été répondu aux observations ou propositions figurant dans ces avis.*

*L'intérêt que présente pour le public la diffusion de ces communications internes est par conséquent contrecarré par l'intérêt des services du Gouvernement de ne pas produire celles-ci, eu égard au risque que, en l'absence de réponse ou de prise en compte desdites observations ou propositions par le Ministre ou le Gouvernement, ces observations ou propositions ne soulèvent, dans le chef du public, plus d'interrogations que de réponses » ;*

Considérant que les avis dont la requérante souhaite obtenir une copie ont été donnés à un membre du Gouvernement par un service de ce dernier ; qu'ils l'ont été pour éclairer le Gouvernement dans l'élaboration d'un projet de décret à déposer au Parlement et d'un arrêté

du Gouvernement ; que, dans la mesure où la consultation du DNF n'était pas obligatoire et où, à la connaissance de la Commission, il n'a été fait état ni de l'existence ni du contenu des avis en cause dans un document diffusé dans le public, ces avis constituent effectivement des communications internes au sens de l'article D.18, § 1<sup>er</sup>, e), du livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant que si, en vertu de cette dernière disposition, une demande d'information environnementale peut être rejetée quand elle concerne des communications internes, le § 2 de l'article D.18 du livre Ier du code de l'environnement ajoute, d'une part, que ce motif de refus d'une telle demande doit être interprété de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information et, d'autre part, que l'autorité doit mettre en balance dans chaque cas particulier l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Considérant, à cet égard, que la Commission ne peut se rallier à la thèse de la partie adverse selon laquelle il est de son intérêt de ne pas produire les observations et propositions figurant dans les avis dont la requérante souhaite obtenir une copie, « *eu égard au risque que, en l'absence de réponse ou de prise en compte desdites observations ou propositions par le Ministre ou le Gouvernement, ces observations ou propositions ne soulèvent, dans le chef du public, plus d'interrogations que de réponses* » ; qu'en effet, la circonstance qu'il n'a pas été répondu aux observations et propositions du DNF ou qu'elles n'ont pas été prises en compte par le Ministre ou par le Gouvernement n'empêche nullement le public de comprendre ces observations et propositions et de se forger sa propre opinion sur la pertinence de celles-ci ainsi que du contenu des textes finalement adoptés ; que c'est au public qu'il appartient de déterminer s'il a des questions à poser et, en ce cas, de s'adresser aux personnes ou aux institutions qu'il estime être en mesure de l'éclairer ;

Considérant que la préservation de la confidentialité de notes ou d'avis qu'un service du Gouvernement adresse à celui-ci ou à l'un de ses membres dans le cadre de l'élaboration d'un texte normatif est bien souvent nécessaire pour permettre un déroulement harmonieux et efficace du processus de décision et éviter, plus particulièrement, toute méprise ou équivoque avant que le texte qui est élaboré ne soit effectivement adopté et porté à la connaissance du public ; qu'en l'espèce, les avis du DNF ont été donnés dans le cadre de l'élaboration de textes aujourd'hui adoptés et portés à la connaissance du public ; que la divulgation de ces avis ne peut donc plus être de nature à perturber le processus d'élaboration des textes en vue de l'adoption desquels ils ont été donnés, ni à susciter de méprise ou d'équivoque ;

Considérant qu'il importe aussi de souligner l'importance particulière des liens que le code du développement territorial entretient avec les missions du DNF et du rôle que celui-ci est appelé à jouer dans l'application dudit code ;

Considérant que la partie adverse a, du reste, expressément insisté sur ce point en écrivant ce qui suit dans la lettre accompagnant l'avis du DNF sur le projet devenu l'arrêté du gouvernement wallon du 22 décembre 2016 formant la partie réglementaire du code du développement territorial :

*« Le Code du développement territorial entretient des liens importants avec les législations dont le DNF est tenu d'assurer la mise en œuvre sur le terrain dont, en particulier, le Code forestier et la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Le DNF est également chargé de contrôler certaines infractions reprises dans*

*ce Code et d'assurer les contrôles conditionnalité agricole dont certaines infractions sont en lien avec certaines dispositions de ce Code. L'analyse du projet d'arrêté par le DNF a par ailleurs révélé que la mise en œuvre de l'avant-projet d'arrêté dans sa formulation actuelle risque d'avoir des impacts non négligeables sur le patrimoine naturel et en particulier sur la zone forestière » ;*

Considérant qu'outre ce qui vient d'être indiqué, il convient d'observer que l'article R.IV.35-1 du code du développement territorial charge le DNF de donner un avis sur bon nombre de demandes de permis, telles celles qui sont relatives aux actes et travaux situés en zone forestière, en zone naturelle ou dans le périmètre d'un site reconnu en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, et celles qui portent sur l'abattage d'arbres, d'arbustes et de haies remarquables ;

Considérant qu'au vu de l'importance des liens que le code du développement territorial entretient avec les missions du DNF et du rôle que celui-ci est appelé à jouer dans l'application dudit code, la divulgation des avis qu'a donnés le DNF sur ce texte présente un intérêt tout particulier pour le public ;

Considérant dès lors que, tout bien pesé, la balance des intérêts en présence penche du côté de l'intérêt public servi par la divulgation des avis dont la requérante souhaite obtenir une copie,

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

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours est recevable et fondé.

**Article 2** : La partie adverse communiquera à la requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie de l'avis que la Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement a donné au ministre de l'aménagement du territoire, le 14 octobre 2014, sur le décret du 29 avril 2014 adoptant la version initiale du code du développement territorial et sur des modifications à apporter à ce texte, et une copie de l'avis que le DNF a donné au ministre de l'aménagement du territoire, le 28 octobre 2016, sur le projet d'arrêté du gouvernement wallon formant la partie réglementaire du code du développement territorial, tel qu'adopté en deuxième lecture.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 30 mai 2017 par la Commission composée de Monsieur B. JADOT, président, Madame Cl. COLLARD, Messieurs A. LEBRUN et J.-Fr. PÜTZ, membres effectifs, et Monsieur Fr. FILLEE, membre suppléant.

**Le Président,**

**Le Secrétaire,**

**B. JADOT**

**Fr. FILLEE**