

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

Séance du 21 avril 1995

RECOURS N°48

EN CAUSE DE : A.S.B.L. LIGUE ROYALE POUR LA PROTECTION DES OISEAUX
dont le siège social est établi rue de Veeweyde, 43 à 1070 BRUXELLES
Représentée par Madame A. LEBRUN, Avocat au Barreau de Liège, rue du
Ruisseau, 55 à 4000 LIEGE et élisant domicile en son cabinet.

REQUERANTE.

CONTRE : LA REGION WALLONNE D.G.R.N.E. - Division Nature et Forêts -
service de la Chasse et de la Pêche, avenue Prince de Liège, 15 à 5100
NAMUR.

PARTIE ADVERSE.

Vu la requête du 5 décembre 1994 par laquelle la partie requérante introduit le recours prévu à l'article 9, §1er, du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, contre le refus de la D.G.R.N.E. - D.P.P.G.S.S. de lui communiquer la copie des différents documents préparatoires du groupe Chasse-oiseaux-nature du Comité des Ministres de l'Union économique Benelux;

Vu le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, notamment l'article 9;

Vu l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 mai 1993 définissant les règles relatives au recours prévu par le décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement;

Vu l'accusé de réception de la requête du 20 décembre 1994;

Vu la notification de la requête du 20 décembre 1994;

Considérant que les parties ont comparu et ont été entendues en leurs explications à la réunion de la Commission du 17 février 1995;

.../...

Considérant que l'avocat de la requérante a, en substance, fait valoir que les documents demandés sont de nature diverse : des documents contenant des données factuelles destinées à la Commission spéciale pour l'environnement instituée par la décision du 28 août 1980 du Comité des ministres de l'Union économique Benelux, des avant-projets de décision, des commentaires ou interprétations de décisions déjà prises, des procès-verbaux des réunions, etc....;

Que selon lui, le refus de la partie adverse fondé sur le caractère inachevé des données ou documents demandés procède d'une confusion entre documents inachevés et documents préparatoires, alors que les deux notions sont distinctes; que les documents préparatoires sont visés par le décret précité et doivent, en principe, être communiqués dès lors qu'ils sont achevés; qu'ils doivent être considérés comme tels dès l'instant où leurs auteurs les ont transmis à leurs destinataires;

Que le motif de refus tiré du secret des négociations internationales ne saurait, selon l'avocat, être davantage retenu étant donné, d'une part, que la notion de secret des négociations internationales utilisée par le décret susdit a une portée plus restreinte que celle de la confidentialité des relations internationales utilisée par la directive communautaire transposée dans ledit décret et, d'autre part, qu'il est évident que tous les documents ne peuvent, en raison de leur caractère disparate, être secrets; qu'au surplus, les membres du groupe de travail ne peuvent être assimilés à des diplomates chargés de négocier un traité et, encore moins, un traité "secret";

Qu'en ce qui concerne l'argument selon lequel le secrétariat Benelux ne relève pas des dispositions de l'article 2, point c, du susdit décret, l'avocat a fait valoir que pour être accessible un document ne doit pas nécessairement émaner d'une autorité administrative, mais qu'il suffit que le document soit détenu, à quelque titre que ce soit, par une telle autorité - ce qui est le cas en l'espèce;

Considérant que, de son côté, le représentant de l'administration a fait valoir que les documents demandés sont, pour l'essentiel des avant-projets de décision ou des documents relatant les discussions relatives à ces avant-projets, uniquement destinés aux membres du groupe de travail auxquels ils sont nommément adressés; que ces documents sont purement préparatoires et sont couverts par le secret des négociations internationales;

Considérant que la Commission a demandé des renseignements complémentaires au Secrétariat général Benelux, lequel lui a répondu notamment que le groupe de travail a été instauré par la Commission spéciale pour l'environnement créée par la décision du Comité des ministres de l'Union économique Benelux du 28 août 1980 M(80) 7; qu'en vertu de l'article 12, §3, du règlement d'ordre intérieur dudit Comité adopté par la décision du 3 novembre 1960 M(60) 4 "le Comité des ministres décide de l'opportunité de la publication des décisions, des recommandations et des directives et que, pour ce qui concerne la communication des documents de travail et des procès-verbaux, il est difficile au Secrétariat général, assurant par définition le secrétariat des trois pays, de divulguer le point de vue des deux autres pays lors des diverses étapes des travaux préparatoires;

.../...

Considérant que la thèse de l'administration selon laquelle tous les documents préparatoires échappent à l'obligation de communiquer parce qu'ils seraient, par définition, des documents inachevés ne peut être retenue; que par documents administratifs au sens du décret précité, il y a lieu d'entendre non seulement la décision finale mais également les actes qui lui sont préparatoires, à condition que ceux-ci ne soient pas inachevés, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas encore à l'état de simple projet;

Considérant qu'outre les documents inachevés au sens qui vient d'être indiqué, ne doit pas être communiqués des résultats de mesures non interprétés (article 2, b, du décret) ou des communications internes (article 6 du décret);

Considérant que cette dernière notion, dont le décret s'abstient de donner une définition, doivent s'entendre de documents divers à usage proprement interne qui servent à élaborer tant la décision finale que les actes qui lui sont préparatoires et qui ne sont pas destinés à produire des effets en dehors de l'administration elle-même;

Considérant qu'il n'est pas douteux que nombre de documents dont l'association demande la communication relèvent de l'une ou de l'autre de ces exceptions;

Considérant que l'autre motif invoqué - pour rappel, le secret des négociations internationales - suffit, en tout cas, à justifier le refus de communiquer les documents demandés; que contrairement à ce qu'a soutenu l'avocat de la requérante lors de la séance du 17 février 1995, la notion de "secret des négociations... internationales de la Région" dont il est question à l'article 10, §1er, deuxième tiret, du décret précité ne se réfère nullement à une quelconque diplomatie secrète - l'exemple donné par l'avocat fut celui du pacte secret germano-russe - mais bien au caractère confidentiel qui imprègne normalement les relations internationales;

Que le rapprochement entre ledit décret et la directive communautaire dont il est issu, qui vise expressément la confidentialité des relations internationales, est, à cet égard, révélateur; que la Commission ne peut davantage suivre la requérante lorsque celle-ci prétend que la différence dans la terminologie de la directive et du décret correspondrait à des contenus différents;

qu'en l'absence de toute preuve contraire, il y a lieu d'interpréter le décret dans un sens conforme à celui de la directive communautaire qu'il transpose;

Qu'il ressort des travaux préparatoires du décret que par "négociations internationales", il faut entendre "la participation de la Région en tant qu'associée aux négociations internationales de l'Etat" (C.R.W., session 1989-1990, doc.154/1, p.4);

que la communication à quiconque en fait la demande des documents d'un groupe de travail instauré par la Commission spéciale de l'environnement instituée par décision du Comité des ministres Benelux ainsi que la publicité qui leur serait donnée est de nature à compromettre la confidentialité des relations internationales;

.../...

Que, plus particulièrement, la divulgation des documents établis par les fonctionnaires de la Région wallonne désignés pour en faire partie est de nature à affaiblir la position de la Région vis-à-vis de ses partenaires et, par suite, à mettre en péril les intérêts de la Région wallonne;

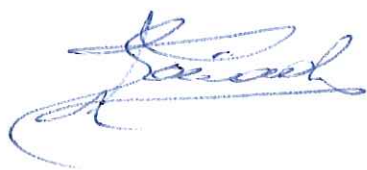
Considérant qu'aux considérations qui précèdent, il s'ajoute que c'est au Comité des ministres Benelux, c'est-à-dire à une autorité constitué de ministres des trois pays membres de l'Union économique Bénélux et non pas de seuls représentants de la Belgique, qu'il appartient de décider de l'opportunité de la publication des décisions, des recommandations et des directives; qu'il y a lieu d'en déduire que ce même Comité est seul compétent pour décider de l'opportunité de publier - et donc de divulguer - les documents de travail et les documents préparatoires qui ont servi à l'élaboration desdites décisions, recommandations et directives; que la détention de ces documents par la Région wallonne est, à cet égard, sans incidence,

DECIDE

Le recours est rejeté.

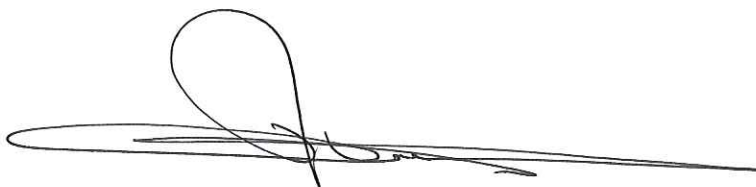
Ainsi délibéré et prononcé à Namur, le 17 février 1995 par la Commission de recours composée de Messieurs ANDERSEN, Président, BINET, membre effectif, DETHIER, de HEMPTINNE, GODFROID, membres suppléants.

La Secrétaire,



N. SAIADI

Le Président,



R. ANDERSEN