



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

20 décembre 2016

DÉCISION intérimaire n° 2016-28

sur le refus de donner accès au rapport de
synthèse et d'évaluation des travaux réalisés par
les institutions et entreprises établi en exécution
de la résolution de la Chambre de 1993

(CFR/2016/16)

NOLLET/MINISTRE DE L'ENERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

1. Un récapitulatif

1.1. Par courrier en date du 8 août 2016, Monsieur Jean-Marc Nollet demande à la Ministre de l'Énergie, de l'environnement et du développement durable le « Rapport de synthèse et d'évaluation des travaux réalisés par les institutions et entreprises concernées, établi en exécution de la résolution de la Chambre de 1993 », mentionné à « la page 23 du Programme national de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, document établi par le Comité du programme national en application de la loi du 3 juin 2014 transposant la directive européenne 2011/70/Euratom du 19 juillet 2011 ».

Il demande une copie de ces études sous format papier.

1.2. Par lettre du 10 septembre 2016 la Ministre communique une décision négative quant à la demande vu que l'intérêt servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection, entre autre, des intérêts suivants :

- La confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent. Il s'agit d'un dossier sur la base duquel le Conseil des Ministres a délibéré. Le rapport de synthèse et d'évaluation réalisé par l'administration a été communiqué au gouvernement en réponse à sa demande (décision du Conseil des Ministres du 24 décembre 1993 par laquelle le gouvernement accepte intégralement la mission qui lui a été confiée par la Chambre des représentants) et, comme indiqué dans le Programme national (p. 23), le gouvernement de l'époque n'a pas soumis ce rapport au Parlement (1998).

- La demande porte sur un projet de rapport qui a mené à la décision du gouvernement du 4 décembre 1998 de demander d'élaborer une vision plus complète et mieux circonstanciée, et la divulgation de ce document pourrait être source de méprise. Il faut retenir de cette même décision du 4 décembre 1998 que l'état d'avancement actuel des travaux des administrations concernées ne permet pas de rassembler les éléments nécessaires à la réalisation d'une évaluation globale de la situation (...) et les présentes décisions seront communiquées à la Chambre des représentants. Comme le rappelle le programme national (p 23) : de 1998 à 2014, la situation reste fondamentalement inchangée.

1.3. Monsieur Jean-Marc Nollet introduit, par courrier recommandé en date du 4 novembre 2016, un recours auprès de la Commission fédérale

de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après dénommée la Commission. La Commission reçoit ce courrier le 10 novembre 2016.

1.5. Par lettre en date du 17 novembre 2016, le secrétariat de la Commission demande à la Ministre de lui fournir les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

2. La recevabilité du recours

La Commission estime que le recours est recevable. L'article 35 de la loi du 5 août 2006 dispose que le demandeur peut former un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales contre une décision d'une instance environnementale visée à l'article 4, § 1^{er}, si le délai imparti pour prendre la décision est venu à expiration ou, en cas de refus d'exécution ou d'exécution incorrecte d'une décision, ou en raison de toute autre difficulté qu'il rencontre dans l'exercice des droits que confère cette loi. Le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours. Le recours a été introduit le 4 novembre 2016 contre la décision de la Ministre de l'énergie, de l'environnement et du développement durable du 10 septembre 2016. Le recours a été introduit dans le délai fixé par la loi et est par conséquent recevable.

3. Le bien-fondé du recours

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées tombent sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006. La loi du 5 août 2006 s'applique aux instances environnementales visées à l'article 3, 1^o, a) et b), dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par l'autorité fédérale ainsi qu'aux instances environnementales visées à l'article 3, 1^o, c), qui sont sous leur contrôle (article 4, §1^{er}, de la loi du 5 août 2006) et disposent d'informations environnementales (article 18, §1^{er} de la loi).

3.1 Le champ d'application personnel

L'article 4, § 1^{er} de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement dispose qu'elle est

d'application aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, a) et b), dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par l'autorité fédérale, ainsi qu'aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, c) qui sont sous leur contrôle. Cette loi définit la notion d'instance environnementale comme "*a) une personne morale ou un organe créé par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution;*

b) toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement;

c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b).

Les organes et institutions avec une compétence judiciaire ne tombent pas sous cette définition à moins qu'ils agissent avec une autre fonction que judiciaire. Les assemblées législatives et les institutions y attachées ne relèvent pas de cette définition, sauf si elles agissent en qualité administrative."

Il ne fait aucun doute et il n'est pas contesté que la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable et son administration tombent dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006.

3.2 Le champ d'application matériel

La loi du 5 août 2006 accorde un droit d'accès aux informations environnementales sur la base de l'article 18 sans qu'il faille justifier d'un intérêt à cette fin. L'objet du recours porte sur le Rapport de synthèse et d'évaluation des travaux réalisés par les institutions et entreprises concernées, établi en exécution de la résolution de la Chambre de 1993, mentionné à la page 23 du Programme national de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, document établi par le Comité du programme national en application de la loi du 3 juin 2014 transposant la directive européenne 2011/70/Euratom du 19 juillet 2011.

L'information environnementale est définie comme "toute information, peu importe le support et la forme matérielle, dont dispose une instance environnementale concernant :

- a) **l'état des éléments de l'environnement**, tels que l'atmosphère, l'air, le sol, les terres, l'eau, le paysage, les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et maritimes, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;
- b) **l'état de santé de l'homme et sa sécurité** y compris la contamination de la chaîne alimentaire, les conditions de vie des personnes, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'un des éléments de l'environnement visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;
- c) **l'état de sites culturels de valeur et de constructions**, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;
- d) des **facteurs**, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b) ;
- e) les **mesures et activités** ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments tels que visés aux points a), b), c) ou d) ;
- f) les **mesures et activités** ayant pour objectif de garder en état, protéger, restaurer, développer l'état des éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b), ou les sites culturels de valeur et de constructions tels que visés au point c), et de leur éviter toute pression, la limiter ou la compenser ;
- g) les **analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques** utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f);
- h) les **rapports sur l'application de la législation environnementale**"

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que la notion d'information environnementale a une interprétation très vaste. Le fait qu'un grand nombre d'exemples soient mentionnés dans la définition indique que l'on ne peut pas donner une interprétation trop étroite à la notion.

Il n'est pas contesté et il n'y a aucun doute que le document demandé doit être considéré comme des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006.

3.3. L'invocabilité des motifs d'exception éventuels

3.3.1. Evaluation des exceptions invoquées par la Ministre

La Commission constate que la Ministre invoque deux arguments pour justifier sa décision : le fait, d'une part, que la publicité ne l'emporte pas sur la protection du processus délibératif et, d'autre part, que la publicité pourrait engendrer une certaine confusion.

En ce qui concerne le premier motif d'exception, l'article 27, §1^{er}, 6° de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter la demande si l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection (...) de la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent. En ce qui concerne ce motif d'exception, l'exposé des motifs du projet de loi ayant donné lieu à la loi mentionne ce qui suit : "Toutefois, il ne convient pas de donner une interprétation trop vaste à ce motif d'exception. Seul le décret des délibérations est protégé. La notion de "délibérations" doit ainsi être comprise dans un sens immatériel. En d'autres termes, une information environnementale ou une partie de celui-ci est soustraite à la divulgation s'il apparaît, après la mise en balance, que sa lecture rend reconnaissable le contenu de la discussion tenue lors d'une délibération, alors qu'il s'agissait d'une discussion confidentielle" (*Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 51-2511/001, 38*). Il est clair que l'argumentation avancée par la Ministre ne justifie pas le fait d'invoquer ce motif d'exception. Le document concerné ne contient en effet aucune opinion d'une personne formulée lors d'une réunion confidentielle mais bien une synthèse réalisée par l'administration.

Le deuxième argument implique que la publicité pourrait engendrer une certaine confusion. Toute publicité d'un certain document peut, dans une certaine mesure, engendrer de la confusion. Sur la base de l'article 32, § 1^{er} de la loi du 5 août 2006, une instance environnementale ne peut toutefois rejeter une demande en raison du risque de confusion que lorsqu'il s'agit d'une information qui n'est pas passée ou qui n'est pas terminée et dont la publicité pourrait engendrer une certaine confusion.

Même si c'est le cas, l'intérêt général qui est servi par la publicité doit être confronté à l'intérêt spécifique qui est servi par le refus de publicité. La Commission constate que dans le chef de l'administration, le rapport concerné doit être considéré comme terminé. Que le Conseil des Ministres ait décidé qu'il faut demander « d'élaborer une vision plus complète et mieux circonstanciée », ne signifie pas que le rapport qui lui a été soumis ne soit pas en soit inachevé. Afin de limiter le risque de confusion, il suffit que la Ministre cadre suffisamment ce rapport ce que, selon la Commission, elle a déjà suffisamment fait.

3.3.2 L'examen de l'invocabilité de motifs d'exception éventuels

Ce n'est pas parce que la motivation telle qu'invoquée par la Ministre n'est pas suffisante que la Commission ne doit pas elle-même vérifier dans quelle mesure certains motifs d'exception peuvent ou doivent éventuellement être invoqués et, si c'est le cas, les motiver de manière concrète et suffisante. A cette fin, la Commission doit réaliser l'examen requis et cela n'est possible que si elle peut consulter les documents concernés (Conseil d'Etat du 25 mars 2016, n° 234.267, *asbl Greenpeace Belgium*). C'est à la Commission seule qu'il appartient de juger de quelle manière elle souhaite avoir accès à toutes informations utiles, soit en les consultant sur place soit en les demandant.

La Commission demande dès lors sur la base de l'article 40 de la loi du 5 août 2006 que la Ministre lui transmette les documents demandés afin qu'elle puisse exercer la mission qui lui est conférée par la loi. Aucun motif d'exception ne peut être invoqué contre la Commission sur la base de la loi du 5 août 2006. Si la Ministre estime qu'elle peut encore avancer d'autres arguments qui étayent la non-publicité, alors la Commission invite la Ministre à les exposer à la lumière de la loi du 5 août 2006 dans une note adressée à la Commission. La Commission souhaite recevoir ces informations pour le 20 janvier 2017 au plus tard.

Bruxelles, le 20 décembre 2016.

La Commission était composée comme suit :

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

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président