



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

24 octobre 2016

DÉCISION n° 2016-25

sur le refus de donner accès à une copie des
rapports dans lesquels Synatom présente sa
politique d'investissement

(CFR/2016/05)

NOLLET/SYNATOM

1. Un récapitulatif

1.1. Par courrier recommandé en date du 1^{er} avril 2016, envoyé le 14 avril 2016, Monsieur Jean-Marc Nollet demande à Synatom une copie des rapports dans lesquels Synatom présente sa politique d'investissement à la Commission des provisions nucléaires pour les trois dernières années.

1.2. Par courrier en date du 12 mai 2016, Synatom refuse de fournir les documents demandés parce que ceux-ci ne peuvent pas être considérés comme des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Les informations sont strictement financières et ne relèvent pas des catégories d'informations environnementales visées à l'article 3, 4°, a) à h) de cette loi. Synatom émet également des réserves quant au fait qu'elle puisse être considérée comme une instance environnementale au sens de l'article 3, 1° de la loi du 5 août 2006.

1.3. N'étant pas d'accord avec ce point de vue, Monsieur Jean-Marc Nollet introduit, par courrier recommandé en date du 23 mai 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 25 mai 2016.

1.4. Par mail en date du 25 mai 2016, le secrétariat de la Commission demande à Synatom de lui fournir les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

1.5. Par mail en date du 7 juin 2016, l'administrateur délégué répond qu'il souhaite recevoir une copie du recours afin de pouvoir évaluer la portée du recours. Il ajoute en outre qu'il ne comprend pas pourquoi ni sur quelle base juridique ou sur la base de quels faits, Monsieur Nollet conteste le refus de fournir les documents demandés. Il demande également de confirmer que le recours a été introduit en français.

1.6. Par mail en date du 7 juin 2016, le secrétaire de la Commission confirme la réception du recours en français et il explique sur quel fondement juridique Monsieur Nollet se base et que c'est à la Commission fédérale de recours qu'il appartient d'évaluer le recours et plus à Synatom. Il explique en outre que la procédure est confidentielle et que tous les documents doivent être traités avec confidentialité.

1.7. Dans un courrier envoyé par mail et par courrier, Synatom refuse de fournir les documents demandés à la Commission. Synatom estime que son refus est légitime parce qu'elle n'est pas une instance environnementale au sens de l'article 3, 1° de la loi du 5 août 2006 et parce que les informations demandées ne peuvent pas être qualifiées d'informations environnementales mais d'informations purement financières. Synatom se contente de fournir à la Commission une table des matières sommaire pour le rapport 2015 :

Introduction

1. Philosophie d'investissement

Philosophie d'investissement pour les portefeuilles de titres

Philosophie d'investissement pour les prêts

2 Evolution de la politique d'investissement de Synatom

2.1 Analyse des besoins à court et moyen terme

2.2 Compartiments NIF et NIF2 de la SICAV Esperides : allocation stratégique

2.2.1 Gestion des portefeuilles

2.2.2 Règles d'investissement en Dynamic Asset Allocation

2.2.3 Règles d'investissement en obligations Corporate

3. Gestion et analyse de risques

4. Gouvernance

5. Reportings

Synatom attire l'attention sur le fait que Monsieur Nollet ne démontre pas qu'il ressort de cette table des matières que ce rapport contiendrait des informations environnementales.

1.8. Lors de sa réunion du 27 juin 2016, la Commission estime dans sa décision intérimaire n° 2016-9 que Synatom devait être considéré comme une instance environnementale. La Commission demande à Synatom de lui transmettre les documents concernés pour le 30 juillet 2016 au plus tard.

1.9. Par e-mail en date du 28 juillet 2016, Synatom transmet à la Commission un courrier accompagné des trois rapports sur lesquels porte le recours. Dans ce courrier Synatom avance ce qui suit :

“Synatom se réserve en effet le droit de contester qu’elle soit qualifiée d’“instance environnementale” comme l’a fait la décision intermédiaire 2016-9 de la Commission.

Synatom estime par ailleurs que la communication de l’intégralité des rapports confirme ce que la Table des matières du rapport 2016 indiquait : les informations contenues dans les rapports sont strictement à caractère financier et économique et ne peuvent donc pas être considérées comme des « informations environnementales », sauf à interpréter cette notion d’une manière qui n’est compatible ni avec la lettre ni avec l’esprit de la loi de 2006.

Synatom maintient donc que les informations demandées ne relèvent pas des catégories d’informations environnementales visées à l’article 3, 4° a) à h) de la dite loi et elle n’a lu aucun argument en sens contraire de la part de Mr. Nollet. Il est vrai que l’accès au recours de Mr. Nollet a été refusé. Si ce recours devait contenir une argumentation en droit en ou en fait, Synatom réitère sa demande d’en recevoir copie avant que la Commission ne décide de manière définitive pour, au besoin, faire valoir une argumentation complémentaire.

Ici aussi, Synatom émet les plus expresses réserves sur la procédure menée par la Commission au regard du principe du contradictoire, de minutie et d’autres principes généraux de bonne administration. »

1.10. Lors de sa réunion du 22 août 2016, la Commission décide que le recours de Monsieur Nollet peut être transmis à Synatom.

1.11. Lors de sa réunion du 22 août 2016, la Commission demande à nouveau à Synatom de lui transmettre les arguments qui justifient que certaines informations figurant dans les documents ne peuvent pas être divulguées.

1.12. Par e-mail en date du 7 septembre 2016, Synatom indique ce qui suit à la Commission : « Suite aux congés annuels et à des impératifs professionnels, nous ne serons pas en mesure de vous envoyer toutes les informations demandées pour le 15 septembre.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous rencontrer pour nous entretenir avec vous sur la bonne compréhension de l’applicabilité ou non de la loi du 5 août 2006 relative à l’accès du public à l’information en

matière d'environnement afin de nous permettre de répondre au mieux à votre demande de transmettre nos argumentations. »
Synatom demande en outre un entretien exploratoire.

1.13. Le jeudi 22 septembre 2016, un entretien exploratoire a lieu entre le secrétaire de la Commission et Synatom, au cours duquel la loi du 5 août 2006 et la procédure devant la Commission sont expliqués et les besoins en information de la Commission sont précisés. Synatom promet de fournir à la Commission une note dans laquelle elle explique son point de vue et ce, au moins une semaine avant sa prochaine réunion.

1.14. Par e-mail en date du 13 octobre 2016, Synatom transmet à la Commission un courrier dans lequel il déclare qu'il estime que les rapports demandés ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 3, 4°, g) de la loi du 5 août 2006. Synatom argumente cela comme suit :

“En effet, selon l'article 3, 4°, g), constituent des informations environnementales « les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f) ».

Or, les rapports susvisés établis par Synatom ne constituent en aucun cas de telles « analyses coûts-avantages ». Les rapports ne contiennent en effet aucune analyse chiffrée. Ils expliquent, la manière dont Synatom gère les provisions nucléaires, en ce compris les principaux outils déjà utilisés ou dont l'utilisation est envisagée. A aucun moment, une appréciation de nature économique n'est faite à propos des rendements attendus ou des conditions financières auxquelles les investissements de Synatom sont effectués.

De même, contrairement à ce qu'indique le recours de Monsieur Nollet, les rapports ne reprennent aucune « hypothèse économique » qui serait utilisée « dans le cadre des mesures et activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement au sens large ou ayant pour objectif de protéger l'environnement ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité ».

Comme d'ailleurs indiqué par Monsieur Nollet dans son recours, Synatom a comme objectif de « disposer des fonds nécessaires pour couvrir les dépenses reportées de l'exploitation nucléaire, à savoir la gestion de l'aval du combustible et le futur démantèlement des centrales nucléaires ». A aucun moment, les rapports relatifs à la politique d'investissement de Synatom ne citent cependant les montants nécessaires à cet égard. De même, ils n'effectuent aucunement une quelconque analyse relative aux rendements estimés.

Synatom ne conteste certes pas que la disponibilité des fonds nécessaires pour couvrir les futures dépenses de Synatom relatives à la gestion de l'aval et du démantèlement des centrales est indispensable pour une bonne gestion environnementale des futurs déchets nucléaires.

Les rapports de politiques d'investissement ne reprennent toutefois que les règles de gouvernance interne de Syntom. Ils expliquent quels sont les organes de décision et les types d'outils dans lesquels Synatom a la possibilité d'investir en conformité avec les règles prudentielles déterminées.

En aucun cas les rapports demandés ne peuvent donc être considérés comme constituant une analyse « coûts-avantages » ou comme reprenant des « hypothèses économiques ayant une incidence sur l'environnement », sauf à verser dans une interprétation trop extensive de la loi.

(...)

Au vue de ce qui précède, Synatom estime que les rapports susvisés ne peuvent donc pas être qualifiés d'informations environnementales tombant pas sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006. Selon Synatom, il incombe donc à la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales de rejeter le recours introduit par Monsieur Nollet le 17 mai 2016.”

2. La recevabilité du recours

Dans sa décision intérimaire n° 2016-9, la Commission a décidé que le recours était recevable, de sorte qu'il ne faut plus revenir sur ce point.

3. Le bien-fondé du recours

3.1. Remarque préalable

3.1.1. La Commission tient à préalablement attirer l'attention sur le fait qu'elle est une instance administrative de recours et non un organe juridictionnel de sorte que ne reposent pas sur elle toutes les garanties qui sont liées à un recours juridictionnel. En tant qu'organe administratif de recours, la Commission n'est pas sujette au caractère contradictoire de la procédure qui caractérise une procédure juridictionnelle.

3.1.2. Dans les arrêts n° 229.634 et n° 229.635 du 19 décembre 2014 concernant des décisions de l'instance flamande de recours en matière de publicité de l'administration et de réutilisation des informations publiques, section publicité de l'administration, autrement dit une instance similaire à la Commission, le Conseil d'Etat a estimé ce qui suit : « Le recours administratif a en outre pour conséquence que l'instance environnementale réexamine le dossier dans sa globalité. Pour pouvoir réexaminer cela de manière consciencieuse, c'est-à-dire en connaissance de cause, il peut être indiqué de notamment connaître le point de vue en la matière d'autres personnes que celui de l'auteur du recours, notamment le point de vue de l'instance environnementale à l'égard des arguments avancés dans le recours » (traduction).

3.1.3. Il appartient à la Commission de prendre une décision en tenant compte du principe de vigilance. Elle doit ainsi collecter les informations nécessaires pour lui permettre de prendre une décision sur le recours en toute connaissance de cause. Elle adopte ici un point de vue neutre. La Commission ne se base pas non plus sur les éventuels arguments de l'auteur du recours mais se prononce de manière indépendante sur le recours introduit auprès d'elle et agit ici à la place de l'instance environnementale initialement compétente. Elle doit en outre prendre une décision qui part du principe du droit constitutionnel formulé à l'article 32 de la Constitution et dont la loi du 5 août 2006 est considérée

être une concrétisation en ce qui concerne les informations environnementales. Par ailleurs, cette loi est la transposition des articles 4, 5 et 9.1 de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Le refus de donner accès à certaines informations doit être motivé de manière concrète et suffisante sur la base de ces textes.

3.1.4. 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°, 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°, 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).

3.2. Le champ d'application personnel

Dans sa décision intérimaire n° 2016-9, la Commission a déjà adopté un point de vue définitif concernant le fait que Synatom est une instance environnementale au sens de l'article 3, 1° de la loi du 5 août 2006.

3.3. Le champ d'application matériel

3.3.1. La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès aux informations environnementales. La notion « d'information environnementale » est décrite à l'article 3, 4° 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**".

3.3.2. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que la notion d'information environnementale a une très vaste interprétation. 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.

3.3.3 Le contenu tel que déclaré pour le rapport annuel 2015 correspond à ce que Synatom avait déjà communiqué à la Commission. Les rapports annuels de 2013 et 2014 ont une structure quelque peu divergente.

Les rapports sur la « politique d'investissement de Synatom 2013-2014 » et la « politique d'investissement de Synatom 2014 » contiennent ce qui suit :

Cadre légal

1. Gouvernance : les différents organismes et leurs tâches y sont passés en revue
2. Philosophie d'investissement
 - 2.1. Philosophie d'investissement pour les portefeuilles d'obligations
 - 2.2. Philosophie d'investissement pour les prêts
3. Allocation stratégique des portefeuilles
4. La gestion et l'analyse des risques
5. Le reporting

3.3.4 Après vérification du contenu des trois rapports, la Commission constate que toutes les informations ne peuvent pas être considérées comme des informations environnementales. C'est notamment le cas pour la partie "Gouvernance" et la partie "Reporting" dans les trois rapports et pour la partie "Cadre légal" dans les rapports 2013 et 2014. Dans la mesure où le recours porte sur ces éléments d'information, il n'est pas fondé.

3.3.5 Le fait que ces documents ont un caractère financier n'exclut pas qu'ils doivent quand même être (partiellement) qualifiés d'informations environnementales au sens de l'article 3, 4° de la loi du 5 août 2006.

Il existe un lien manifeste entre les fonds pour lesquels Synatom se porte garant et la constitution de provisions. L'article 13 de la loi du 11 avril 2003 dispose que ces fonds constituent la contre-valeur des provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées. La constitution de provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et la gestion de matières fissiles irradiées est une mesure qui a pour but de régler l'organisation des charges financières qui vont de pair avec le démantèlement des centrales nucléaires et tend à garantir que celles-ci soient supportées par les exploitants des centrales nucléaires, que les moyens soient suffisants pour un démantèlement de qualité

satisfaisante et que les provisions suffisantes soient atteintes pour la gestion des matières fissiles irradiées. Une bonne gestion des matières fissiles irradiées est dès lors importante pour les éléments de l'environnement, les risques sanitaires pour la population, la sécurité de la population et les facteurs tels que la radioactivité qui peuvent avoir une influence négative sur l'environnement. Les analyses économiques qui portent sur ces aspects doivent également être considérées comme des informations environnementales.

3.4 L'invocabilité des motifs d'exception

Dans la mesure où le recours porte sur des informations environnementales, il faut vérifier si un ou plusieurs motifs d'exception de la loi du 5 août 2006 doivent être invoqués.

On ne voit pas d'autres motifs d'exception pouvant être invoqués que le motif d'exception mentionné à l'article 27, §1^{er}, 7° de la loi du 5 août 2006, sur la base duquel une instance environnementale doit refuser la demande si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime, à moins que la personne d'où proviennent les informations n'ait consenti à la publicité. Synatom n'a pas transmis à la Commission des informations qui permettent d'établir de manière concluante que les conditions pour invoquer ce motif d'exception sont remplies, bien que la Commission en ait fait la demande expresse. Des références générales lors de l'entretien, durant lequel il a été fait référence au fait que Engie se trouve dans une situation concurrentielle à l'étranger, ne sont pas suffisamment concrètes pour justifier le refus.

3.5. Décision

La Commission estime que le recours est partiellement fondé et partiellement non fondé.

Le recours n'est pas fondé dans la mesure où il ne porte pas sur des informations environnementales. C'est le cas pour les éléments "Gouvernance" et "Reporting" dans les trois rapports et pour l'élément "Cadre légal" dans les rapports 2013 et 2014.

Le recours est fondé dans la mesure où il porte sur d'autres éléments parce qu'il s'agit d'informations environnementales et qu'il n'y a aucun motif d'exception étayé de manière suffisamment concrète.

Bruxelles, le 24 octobre 2016.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président