



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

24 octobre 2016

DÉCISION n° 2016-26

sur le refus de donner accès aux rapports de la
Commission des provisions nucléaires

(CFR/2016/6)

NOLLET/COMMISSION DES PROVISIONS NUCLEAIRES

1. Un récapitulatif

1.1. Par courrier recommandé en date du 29 mars 2016, envoyé le 1^{er} avril 2016, Monsieur Jean-Marc Nollet demande à la Commission des provisions nucléaires une copie des documents suivants figurant dans le rapport annuel 2014:

- une analyse financière de l'impact de l'arrêt précoce potentiel des réacteurs Doel 3 et Tihange 3 sur les provisions ;
- une analyse financière de l'impact de la prolongation potentielle de Doel 1 et 2 sur les provisions ;
- la discussion trimestrielle du ratio D/D+E d'Electrabel et l'attestation du réviseur d'entreprise.

1.2. Par courrier en date du 28 avril 2016, le président de la Commission des provisions nucléaires refuse l'accès à ces documents. Il se réfère pour cela à l'article 8 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales. Il avance en outre que les documents demandés sont uniquement destinés aux membres de la Commission qui sont soumis au secret professionnel et à une interdiction de diffusion. Il attire également l'attention sur le fait que cette loi organise une certaine mesure de diffusion de l'information par le biais du rapport annuel. Enfin, il argumente que le demandeur n'a pas précisé sous quelle forme il préfère obtenir l'information environnementale de sorte que l'on ne peut pas affirmer que la demande a été correctement introduite sur la base 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 30 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 7 juin 2016.

1.4. Par e-mail en date du 7 juin 2016, le secrétariat de la Commission demande à la Commission des provisions nucléaires de lui fournir les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

1.5. Par sa décision n° 2016-10 du 27 juin 2016, la Commission exhorte la Commission des provisions nucléaires de lui donner accès aux documents concernés.

1.6. Le 11 juillet 2016, un entretien exploratoire a lieu entre le secrétaire de la Commission et le secrétariat de la Commission des provisions nucléaires et des accords sont pris sur la consultation des documents concernés.

1.7. Le 27 juillet 2016 a lieu la consultation des documents par le secrétariat de la Commission.

1.8. Le lundi 1^{er} août 2016 a lieu une audition avec un membre du secrétariat de la Commission des provisions nucléaires. Il ressort de l'entretien qu'à ce moment, la Commission des provisions nucléaires ne peut pas avancer suffisamment d'arguments pour étayer un refus. La Commission laisse à la Commission des provisions nucléaires un délai jusqu'au 21 septembre 2016 pour lui transmettre une note explicative.

1.9. Par e-mail en date du 18 septembre 2016, la Commission des provisions nucléaires informe la Commission fédérale de recours qu'entre-temps, elle a eu un premier contact avec Synatom et qu'elle est prête à parvenir à une argumentation conjointement avec la Commission des provisions nucléaires. Elle associe toutefois cela à un entretien avec le secrétaire de la Commission afin de pouvoir comprendre quelle argumentation peut être invoquée. Un délai supplémentaire est demandé et on avance ce qui suit : « Dès que les documents auront été adaptés, la Commission des provisions nucléaires promet de les examiner plus en détails ».

1.10. En réaction à ce mail, le secrétaire de la Commission répond à la Commission des provisions nucléaires, par e-mail en date du 18 septembre 2016, qu'elle ne peut pas faire dépendre son argumentation d'une réaction de Synatom.

2. La recevabilité de 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 la présente loi. Le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours. Le recours a été introduit par courrier en date du 30 mai 2016 contre la décision de la Commission des provisions nucléaires du 28 avril 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 dans 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

Dans la décision du 28 avril 2016, le président de la Commission des provisions nucléaires ne nie pas que son organisme tombe dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006. Cet organisme doté de la personnalité juridique a en effet été créé par l'article 3 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales. Il s'agit donc indubitablement d'une instance environnementale au sens de l'article 3, 1^o, a), de la loi du 5 août 2006 dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par l'autorité fédérale.

3.2 Le champ d'application matériel

3.2.1. La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès aux informations environnementales. La notion d'instance environnementale est décrite à l'article 3, 4^o 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**".

3.2.2. 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.

3.2.3. La Commission constate que la Commission des provisions nucléaires ne conteste pas que les documents demandés contiennent des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006. La Commission doit toutefois vérifier minutieusement si c'est le cas parce que ses compétences se limitent en effet à l'accès à ce type d'informations.

3.2.4. La Commission doit avant tout signaler que le droit d'accès aux informations environnementales n'existe que pour autant que ces informations existent et soient enregistrées sur un support. Lors d'une vérification sur place, la Commission a constaté qu'il n'existe aucune attestation du réviseur d'entreprise du ratio D/D+E d'Electrabel. Le recours n'est dès lors pas fondé en ce qui concerne cet aspect.

3.2.5. Les documents suivants semblaient bien exister et être en la possession de la Commission des provisions nucléaires :

- une analyse financière de l'impact de l'arrêt précoce potentiel des réacteurs Doel 3 et Tihange 3 sur les provisions ;
- une analyse financière de l'impact de la prolongation potentielle de Doel 1 et 2 sur les provisions ;
- la discussion trimestrielle du ratio D/D+E d'Electrabel.

3.2.6. Les documents dont il est question aux points 1 et 2 reprennent les éléments suivants :

- Une introduction
- La gestion des matières fissiles irradiées
- Le démantèlement
- L'impact sur les provisions

- Conclusions

On examine plus en détails les effets dans le temps des coûts du démantèlement et de la gestion des matières fissiles. Dans les deux cas, des hypothèses sont formulées pour le démantèlement. Les informations présentes sont fournies par Synatom (gestion des matières fissiles) et par Electrabel (démantèlement). Le seul problème qui pourrait gêner la publicité de ces informations concerne les quantités de matières fissiles. La publicité des conclusions n'occasionne que peu de problèmes en soi.

Ces informations doivent être considérées comme des informations environnementales étant donné qu'elles doivent être considérées comme un élément des coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f). Les provisions constituées et les coûts relatifs au démantèlement des centrales nucléaires et les matières fissiles utilisées en plus tendent vers une solution de qualité pour les risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le cadre de la préparation du démantèlement et du démantèlement en tant que tel des centrales nucléaires.

3.2.7. La demande de publicité de la discussion trimestrielle du ratio D/D+E d'Electrabel concerne un bref passage dans le rapport de la Commission des provisions nucléaires. Ce ratio donne une indication quant à la mesure dans laquelle Electrabel a la possibilité de vérifier les obligations financières qui découlent du démantèlement des centrales nucléaires. Raison pour laquelle ces informations peuvent être considérées comme des informations environnementales au sens de l'article 3,4° de la loi du 5 août 2006.

3.3 L'invocabilité d'éventuels motifs d'exception

3.3.1. Les deux rapports financiers

3.3.1.1. Que les membres de la Commission des provisions nucléaires soient soumis au secret professionnel tel que défini à l'article 8 de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales n'empêche pas que la loi du 5 août 2006 s'applique à l'organisme lui-même. En tout cas, invoquer le secret professionnel n'est pas compatible avec la loi du 5 août 2006 parce que vu la directive

2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et les articles 4 et 5 de la Convention d'Aarhus, il n'est possible d'invoquer aucun autre motif d'exception que ceux repris dans ces textes. Toutefois, cela ne signifie pas que la publicité éventuelle ne peut pas être refusée en raison des intérêts auxquels il pourrait être porté préjudice, des intérêts que le législateur a voulu protéger en imposant le secret professionnel aux membres de la Commission des provisions nucléaires si ceux-ci trouvent leur fondement dans la loi du 5 août 2006 et peuvent être motivés de manière adéquate.

3.3.1.2. L'une des raisons pour lesquelles le législateur a imposé le secret professionnel aux membres de la Commission des provisions nucléaires est la considération que certaines informations doivent être considérées comme des informations économiques et industrielles confidentielles dont la publicité pourrait porter préjudice aux intérêts économiques légitimes d'Electrabel. L'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter une demande de publicité si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du 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. La Commission des provisions nucléaires n'a pas fourni d'informations complémentaires permettant d'établir de manière concluante qu'il est satisfait ou non aux conditions pour invoquer ce motif d'exception bien que la Commission en ait fait la demande expresse. Les références générales par lesquelles il est fait référence au fait qu'Engie se trouve dans une position concurrentielle à l'étranger, ne sont pas suffisamment concrètes pour justifier un refus. La Commission doit en outre constater qu'un intérêt public est clairement servi par la publicité de sorte que même s'il devait y avoir des raisons de reconnaître l'intérêt économique, il faudrait rejeter cet intérêt. Il n'y a donc aucune raison de ne pas divulguer les conclusions générales. Il en est autrement pour les chiffres individuels. La Commission estime qu'en ce qui concerne ces informations, l'intérêt public qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé de sorte que la publicité de ceux-ci doit être refusée sauf si Electrabel devait consentir à la publicité de ces informations.

3.3.1.3. La Commission estime qu'il faut également tenir compte de l'article 27, §1^{er}, 2^o de la loi du 5 août 2006 sur la base duquel une

instance environnementale doit refuser la publicité pour des informations dont la publicité porterait préjudice à l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire et que l'intérêt servi par la publicité ne l'emporte pas. La Commission estime que cela est le cas pour les informations sur les quantités de matières fissiles dans les deux documents. La diffusion de cette information comprend des risques pour la protection de l'ordre public, de la sécurité publique et la protection physique des matières radioactives, certainement lorsque ces informations pourraient tomber entre les mains de terroristes. L'application de la loi du 5 août 2006 a en effet pour conséquence que la décision relative à la demande d'accès implique que tout le monde peut avoir accès à ces informations. Par ailleurs, il ne peut en aucun cas être garanti que les informations concernées ne soient pas diffusées par celui qui les a obtenues sur la base de cette loi. Les informations concernées peuvent en effet être obtenues sans devoir justifier d'aucun intérêt ou donner la raison pour laquelle une personne souhaite obtenir ou utiliser ces informations. Connaître les informations concernées peut avoir pour conséquence qu'une personne malintentionnée pourrait choisir le site qui comprendrait le plus de risques pour la sécurité publique. La connaissance des informations concernées peut également avoir des conséquences négatives pour la protection des libertés et droits fondamentaux de l'administré tels que le droit à la vie et la protection de la vie privée qui comprend également l'intégrité physique des personnes physiques quand il apparaît que ces informations permettent de commettre plus efficacement des attentats ayant un impact plus grand.

On ne peut pas non plus nier qu'un intérêt public est servi avec la publicité de ces informations de sorte que les citoyens sont conscients des risques qu'ils courent et sont conscients que même après la fermeture des centrales nucléaires, ces risques continueront à exister jusqu'à ce que les centrales nucléaires et les matières fissiles soient évacuées et traitées, ce qui ressort notamment des nombreuses questions parlementaires et des versions contradictoires sur l'utilisation de l'énergie nucléaire auprès des différents partis politiques, la Commission estime quand même que l'intérêt public qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt qui est servi par la protection de l'ordre public, de la sécurité publique et de la protection physique des matières radioactives et sur l'intérêt qui est servi par la protection des libertés et droits fondamentaux des

administrés. Le secret des informations concernées permet une meilleure protection que leur diffusion au public.

3.3.2 La discussion trimestrielle du ratio D/D+E d'Electrabel

La Commission ne voit aucune raison pouvant justifier un refus de publicité de la discussion trimestrielle du ratio D/D+E d'Electrabel. Vu la nature des informations, il faut seulement vérifier si l'article 27, §1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 pourrait éventuellement être invoqué. Cet article dispose qu'une instance environnementale doit rejeter une demande de publicité si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du 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. La Commission des provisions nucléaires n'a pas fourni, dans le délai raisonnable qui lui a été imparti, d'informations complémentaires permettant d'établir de manière concluante qu'il est satisfait ou non aux conditions pour invoquer ce motif d'exception bien que la Commission en ait fait la demande expresse. Les références générales par lesquelles il est fait référence au fait qu'Engie se trouve dans une position concurrentielle à l'étranger ne sont pas suffisamment concrètes pour justifier un refus. La Commission doit en outre constater qu'un intérêt public est clairement servi par la publicité de sorte que même s'il devait y avoir des raisons de reconnaître l'intérêt économique, il faudrait rejeter cet intérêt. Il n'y a donc aucune raison de ne pas divulguer les conclusions générales. Il en est autrement pour les chiffres individuels. La Commission estime qu'en ce qui concerne ces informations, l'intérêt public qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé de sorte que la publicité de ceux-ci doit être refusée sauf si Electrabel devait consentir à la publicité de ces informations.

3.4. *Décision*

La Commission estime que le recours n'est fondé que dans la mesure où les informations demandées sont en la possession de la Commission des provisions nucléaires et où elles peuvent être qualifiées d'informations environnementales. Dans la mesure où c'est le cas pour ce dernier point, seules les informations dans les rapports financiers qui tombent dans la définition du motif d'exception de l'article 27, §1^{er}, 7^o et de l'article 27,

§1^{er}, 2° de la loi du 5 août 2006, peuvent être soustraites à la publicité. Le passage dans le procès-verbal de la Commission de provisions nucléaires qui porte sur la discussion trimestrielle sur le ratio trimestriel D/D/+4 d'Electrabel doit être divulgué.

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