



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

17 février 2017

DÉCISION n° 2017-1

sur le refus de donner accès au 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

(CFR/2016/16)

NOLLET/MINISTRE DE L'ENERGIE, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DEVELOPPELEMENT 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 ce rapport 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.

1.4. 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.

1.5. Dans sa décision intérimaire 2015-28 de 20 décembre 2016, la Commission demande à la Ministre de lui transmettre le rapport demandé et invite la Ministre à exposer des arguments qui étayent la non-publicité à la lumière de la loi du 5 août 2006 dans une note adressée à la Commission pour le 20 janvier 2017 au plus tard.

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 programma 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

Dans sa décision n° 2016-28, la Commission a déjà évalué les exceptions invoquées par la Ministre sur la demande initiale et a considéré que la motivation pour les invoquer était insuffisante.

L'article 32 de la Constitution part du principe que tous les documents administratifs et toutes les informations environnementales sont publics. La publicité ne doit pas être motivée au contraire de la non-publicité.

Le considérant 16 de la directive 2003/4/CE dispose que: "Le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les motifs de refus devraient être communiqués au demandeur dans le délai fixé par la présente directive."

Bien que la Commission ait invité deux fois la Ministre à lui fournir le rapport concerné, la Ministre a omis de réagir. La Commission a pourtant donné un délai suffisant à la Ministre afin qu'elle puisse donner suite à ses requêtes. La demande faite par la Commission sur la base de l'article 40 de la loi du 5 août 2006 n'est pas une demande facultative. Elle implique une obligation dans le chef de l'instance environnementale de donner suite à la demande de la Commission. La Commission est légalement tenue de prendre une décision dans les 30 jours qui suivent la réception du recours. Bien qu'il s'agisse ici d'un délai d'ordre, étant donné que le législateur ne peut associer aucune conséquence au dépassement de ce délai, cela ne permet toutefois pas de différer plus

longtemps la décision. La Commission est en effet tenue de prendre une décision dans un délai raisonnable vu la nécessité d'une procédure rapide, mentionnée à l'article 9, alinéa 1^{er} de la Convention d'Aarhus et à l'article 6, alinéa 2, de la directive 2003/4/CE. Pour cette raison, la décision ne peut pas faire dépendre sa décision d'une longue absence de réponse de la Ministre. Cela porterait en effet préjudice aux obligations de droit international et européen sur la base de l'article 3, 4 et 9, de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE.

La Ministre n'a pas non plus avancé d'arguments nouveaux qui permettraient de motiver concrètement la raison pour laquelle les documents demandés ne pourraient pas être divulgués. La Commission, de son côté, ne voit aucun autre motif d'exception qui s'appliquerait à l'objet de la demande.

La Commission ne peut donc que juger qu'il doit être consenti à la demande et que, par conséquent, les documents administratifs demandés qui sont en la possession des administrations relevant des compétences de la Ministre, doivent être divulgués.

Bruxelles, le 17 février 2017.

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