



# Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

6 juin 2017

DÉCISION n° 2017-9

sur le refus de donner accès à l'ensemble des  
documents portant sur la gestion à long terme des  
déchets nucléaires

(CFR/2017/6)

NOLLET/ONDRAF

## 1. Un récapitulatif

1.1. Par courrier recommandé en date du 24 janvier 2017 Monsieur Jean-Marc Nollet demande à l'ONDRAF une « copie de l'ensemble des documents portant sur la gestion à long terme des déchets nucléaires :

- la proposition de la Direction générale soumise au conseil d'administration de l'ONDRAF ;
- la réponse in fine envoyée aux Ministres Marghem et Peeters qui est le fruit de la décision du conseil d'administration ».

1.2. Par courrier en date du 7 février 2017 l'ONDRAF répond au demandeur que pour permettre de répondre dûment à la demande, de transmettre de plus amples informations sur les documents demandés pour que l'ONDRAF peut se prononcer avec le degré de certitude requis, de quelle proposition et de quelle réponse le demandeur souhaite pouvoir disposer.

1.3. Par courrier en date du 21 février 2017 le demandeur réplique qu'il veut disposer de la proposition initiale de réponse (à savoir le dossier tel qu'il a été déposé par la direction au conseil d'administration) ainsi que la réponse in fine envoyée aux ministres Marghem et Peeters.

1.4. Par lettre en date du 27 mars 2017 l'ONDRAF refuse l'accès. En ce qui concerne la demande visant à obtenir la proposition de politique nationale soumise par la direction générale de l'ONDRAF à son conseil d'administration, elle refuse l'accès sur base des raisons cumulatives suivantes :

Cette proposition est amenée à constituer une décision préparatoire à l'adoption d'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, par lequel le Roi, conformément à l'article 179, § 6, 1<sup>er</sup> de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, est appelé à instituer une politique nationale en matière de gestion des déchets de catégorie B (déchets de faible ou moyenne activité et de longue durée de vie) en catégorie C (déchets de haute activité).

Tant que cette proposition n'a pas été approuvée par le conseil d'administration de l'ONDRAF, qui est l'organe compétent à cette fin, elle ne revêt pas de caractère définitif et doit être considérée comme une information environnementale inachevée au sens de l'article 32 de la loi

du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Publier cette proposition avant même qu'elle soit approuvée par l'organe compétent et transmise à l'autorité de tutelle de l'ONDRAF pourrait être source de méprise au sens de l'article 32 précité.

Une première proposition de politique nationale concernant les déchets des catégories B et C a été approuvée par le conseil d'administration de l'ONDRAF et transmise à son autorité de tutelle en 2015. Elle a été mise à la disposition du demandeur par courrier du 9 décembre 2016.

L'autorité de tutelle a demandé d'y apporter certaines modifications. La proposition dont le demandeur sollicite la publication a été établie pour répondre à cette demande mais le conseil d'administration de l'ONDRAF a estimé devoir obtenir auprès de l'autorité de tutelle de l'ONDRAF des informations supplémentaires sur les motifs qui sous-tendent la demande de celle-ci de modifier la première proposition avant de se prononcer sur la seconde.

Publier cette proposition, alors même que le conseil d'administration a estimé ne pas encore être en mesure de statuer sur celle-ci et que l'autorité de tutelle de ce fait, ne l'a pas encore reçue, pourrait être source de méprise pour les différentes autorités intervenant dans le processus d'adoption de la politique nationale. De plus, on ne peut exclure qu'à la suite des prochains échanges entre l'ONDRAF et son autorité de tutelle, des modifications soient apportées à la proposition en cours d'élaboration.

Après avoir mis en balance l'intérêt de publier et celui servi par le refus de publier, l'ONDRAF estime que celui-ci doit l'emporter.

Au vu de ce qui précède, transmettre le texte constituerait un acte qui irait à l'encontre de la décision du conseil d'administration de l'ONDRAF et serait de nature à nuire aux relations entre l'ONDRAF et son autorité de tutelle dans la mesure où un tiers au processus d'adoption de la politique serait informé sur la nouvelle proposition avant cette dernière. Dans ce contexte, il semble que l'intérêt de publier dès à présent la proposition de politique nationale ne l'emporte pas sur celui de garantir le bon déroulement du processus d'adoption de la politique nationale.

Concernant la demande de disposer de la réponse envoyée aux Ministres Marghem et Peeters suite à la décision du conseil d'administration de ne pas se prononcer sur la proposition, le document demandé est transmis.

1.5. N'étant pas d'accord avec ce point de vue, Monsieur Jean-Marc Nollet introduit, par courrier recommandé en date du 18 avril 2017, 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 24 avril 2017.

1.6. Par mail en date du 24 avril 2017, le secrétariat de la Commission demande à l'ONDRAF de lui fournir les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

1.7. Par lettre en date du 27 avril 2017 l'ONDRAF informe la Commission que sa demande est à l'examen en que l'ONDRAF donnera suite dans les délais requis.

1.8. Lors de sa réunion du 8 mai 2017, la Commission décide de transmettre une décision intermédiaire à l'ONDRAF dans laquelle elle demande à l'ONDRAF de lui fournir le document demandé ainsi qu'éventuellement une note dans laquelle elle explique précisément son point de vue si la Commission ne reçoit aucune réaction de l'ONDRAF d'ici la fin de la semaine suivante.

1.9. Par e-mail en date du 12 mai 2017, l'ONDRAF demande à la Commission un contact informel au sujet du dossier.

1.10. Le mercredi 17 mai 2017 a lieu ce contact informel entre l'ONDRAF et le secrétariat de la Commission et au cours duquel les documents concernés sont remis à la Commission. L'ONDRAF explique le cadre plus vaste dans lequel le document demandé a été créé. Ce cadre peut être résumé comme suit:

Durant la période 2009-2011, l'ONDRAF a établi un Plan Déchets pour la gestion à long terme des déchets B&C afin de fournir au gouvernement les éléments nécessaires pour lui permettre de prendre une décision de politique générale en matière de gestion à long terme de ces déchets. Ce plan étant soumis aux dispositions de

la loi du 13 février 2006 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement », il a fait l'objet d'une évaluation stratégique de ses incidences sur l'environnement (Strategic Environmental Assessment ou SEA) ainsi que d'une consultation des instances officielles mentionnées dans la loi précitée, du public et, à l'initiative de l'ONDRAF, de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN). Au terme de cette procédure, le Plan Déchets a été adopté par le conseil d'administration de l'Organisme en sa séance du 23 septembre 2011. Lors de cette même séance, le conseil a mandaté le président et le directeur général pour remettre à la tutelle le Plan Déchets tel qu'adopté. Le résumé exécutif du Plan Déchets et la déclaration SEA ont été publiés au moniteur belge le 30 septembre 2011. Le Plan Déchets préconise, pour la gestion à long terme des déchets B&C, une solution fondée sur le stockage géologique dans une argile peu indurée, où ce stockage est assorti d'un certain nombre de conditions, issues notamment des consultations publiques. La proposition de politique B&C faite en 2011 sur base du Plan Déchets et des documents qui l'accompagnent procède donc d'un trajet formel de consultation, d'approbation, de transmission et de publication.

Le 20 mars 2015, le conseil d'administration a donné mandat au directeur général de l'ONDRAF de proposer à la tutelle les éléments de base de la politique nationale B&C, en exécution de l'article 4 de la loi du 3 juin 2014 « modifiant l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 en vue de la transposition dans le droit interne de la Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs ». L'ONDRAF a soumis à la mi-2015 à la tutelle une proposition de politique nationale B&C, y compris un avant-projet d'arrêté royal et un projet de rapport au Roi. Cette proposition, basée sur la solution du stockage géologique dans une installation unique située sur le territoire belge et précisant le type de géologie hôte (argiles peu indurées), était entièrement conforme à la solution préconisée par l'organisme dans le Plan Déchets. La proposition de politique B&C faite en 2015 se plaçait donc dans la continuité de la procédure suivie pour le Plan Déchets.

Par courrier du 7 novembre 2016, l'ONDRAF a été chargé par la tutelle d'adapter la proposition d'avant-projet d'arrêté royal soumise en 2015 et de lui soumettre une nouvelle proposition avant la fin de l'année 2016. Cette nouvelle proposition doit être basée sur la solution du stockage géologique, dans une installation unique située sur le territoire belge, mais sans préciser, à ce stade, le type de géologie hôte. Une proposition adaptée a été soumise au conseil d'administration de l'Organisme en sa séance du 16 décembre 2016. Le conseil n'a pas approuvé cette proposition et a refusé de donner mandat pour sa transmission à la tutelle (doc CA/1-2017/1a). Ceci démontre clairement le caractère inachevé de la proposition de décembre 2016 au regards des propositions de 2011 et de 2015.

## **2. La recevabilité du recours**

Le recours a été introduit le 18 avril 2017 et le secrétariat de la Commission fédérale de recours l'a reçu le 24 avril 2017. La décision de refus a été prise le 27 mars 2017. Etant donné que le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours après réception de la décision de refus, pour autant que, sur la base de l'article 8 de la loi du 5 août 2006, les possibilités de recours, les instances compétentes auprès desquelles le recours doit être introduit et les formes et délais en vigueur ont été notifiés au demandeur, il ne fait aucun doute que le recours avait été introduit dans les délais.

L'objet du recours se limite la mise à disposition de la proposition de politique nationale soumise par la direction générale de l'ONDRAF à son conseil d'administration concernant la gestion à long terme de déchets nucléaires, catégorie B (déchets de faible ou moyenne activité et de longue durée de vie) et catégorie C (déchets de haute activité), parce que les autres pièces demandées sont délivrées au demandeur.

## **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°, 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<sup>o</sup>, c), qui sont sous leur contrôle (article 4, §1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006) et disposent d'informations environnementales (article 18, §1<sup>er</sup> de la loi).

### *3.1 Le champ d'application personnel*

L'article 4, § 1<sup>er</sup> 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<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, 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."*

L'ONDRAF a été créé par la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 (M.B. du 15 août 1980). Cet organisme est chargé de la gestion de tous les déchets radioactifs, quelles que soient leur origine et leur provenance, d'établir un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, telles que définies par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, ainsi que de certaines missions dans le domaine de la gestion des matières fissiles enrichies, des matières plutonifères, des combustibles irradiés, et de la dénucléarisation des installations nucléaires désaffectées. Il joue en outre un rôle consultatif

sur la base 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 ne peut dès lors y avoir aucun doute, et cela n'est pas non plus contesté, que l'ONDRAF tombe dans le champ d'application personnel de la loi du 5 août 2006.

### *3.2 Le champ d'application matériel*

3.2.1. La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès aux informations environnementales sur la base de l'article 18 sans qu'il ne faille pour cela justifier d'un intérêt. L'objet du recours porte sur « la proposition de politique nationale soumise par la direction générale de l'ONDRAF à son conseil d'administration ».

L'information environnementale est décrite 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 ». (art. 3, 4° de la loi du 5 août 2006)*

3.2.2. Bien que l'ONDRAF considère le document concerné comme une information environnementale, parce qu'il se réfère explicitement aux exceptions reprises dans la loi du 5 août 2006, la Commission doit vérifier si ce document peut être qualifié d'information environnementale. A cette fin, la Commission doit procéder à l'examen requis après consultation du document concerné (Conseil d'Etat, n° 234.267, 25 mars 2016, *asbl Greenpeace Belgium*). Le fait que l'information concernée porte sur la gestion à long terme de déchets nucléaires et sur des mesures prises dans ce cadre, a au moins pour conséquence que les informations tombent dans le champ d'application de l'article 3, 4°, d) et e) de la loi du 5 août 2006.

### *3.3. La possibilité d'invoquer des exceptions*

Maintenant qu'il est certain que les informations demandées tombent dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006, il y a lieu de vérifier s'il y a des motifs qui étayeraient la non-divulgateion.

La Commission souhaite avant tout attirer l'attention sur le fait que seuls les motifs d'exception définis dans la loi du 5 août 2006 peuvent être invoqués. Seuls ces motifs d'exception peuvent, moyennant une motivation suffisamment concrète, justifier la non-divulgateion. La Commission examine dans ce cas si l'article 32, §1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006 peut apporter un fondement juridique pour refuser la publiciteé.

L'article 32, §1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006 permet qu'une instance environnementale rejette une demande lorsque la demande porte sur une information environnementale qui est inachevée ou en cours d'élaboration et dont la divulgation peut être source de méprise. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulgateion.

L'ONDRAF attire à juste titre l'attention sur le fait que le conseil d'administration de l'ONDRAF n'a pas encore pris de décision quant à une proposition de décision qui a été rédigée par le comité de direction de l'ONDRAF. Le document concerné est plutôt une réflexion provisoire qui ne reflète aucunement le point de vue de l'ONDRAF en tant qu'institution. Pour cette raison, la Commission estime que le document demandé est en effet un document inachevé étant donné que le conseil d'administration doit encore adopter un point de vue définitif sur un plan stratégique à long terme de la gestion des déchets nucléaires. Des discussions ont encore lieu au sein de l'ONDRAF et celles-ci ne sont pas encore clôturées de sorte que les informations y relatives peuvent encore être adaptées et évaluées.

Le fait que les informations ne peuvent pas encore être considérées comme achevées ne suffit toutefois pas pour refuser la publicité. Il y a en effet lieu de démontrer que la publicité de ces informations peut être source de méprise. Le document n'ayant pas été approuvé par le conseil d'administration de l'ONDRAF et de plus amples renseignements ayant été demandés à l'autorité de tutelle concernant les remarques qu'elle a formulées sur un premier projet, projet qui a déjà été fourni au demandeur par le passé, l'avant-projet auquel l'accès est maintenant demandé est à considérer comme une réflexion qui ne peut certainement pas être vue comme la vision de l'ONDRAF. De ce fait, la divulgation de celui-ci peut, en raison du statut actuel du document, conduire les citoyens à tirer des conclusions hâtives et erronées d'un document qui, à l'heure actuelle, est encore en phase d'élaboration. La publicité de ce document pourrait engendrer une inquiétude sociale considérable. La problématique des déchets radioactifs engendre en effet des réactions émotionnelles fortes vu les conséquences considérables de l'installation d'évacuation pour une communauté locale, à savoir l'indisponibilité et/ou la faible valorisation des terrains qui sont destinés à la construction de l'installation d'évacuation pour les déchets radioactifs et l'infrastructure y afférente, l'impact de l'installation sur les espaces verts et l'environnement, l'impact visuel éventuel ainsi que l'existence ou même simplement la perception d'un risque pour la population et l'environnement suite à l'implantation de l'installation d'évacuation pour déchets radioactifs (voir *Doc. parl.* 2010-2011, n° 53-0771/001, 128).

La divulgation peut également occasionner de l'inquiétude chez les producteurs de déchets radioactifs et peut, sur la base du document concerné, mener à la conclusion que l'on opérerait pour une approche

totalemment différente alors que ce n'est pas le cas. En bref, la publicité du document compromettrait l'équilibre et le dialogue pour les contrats que l'ONDRAF conclut dans le cadre de certaines modalités techniques et financières concernant la gestion de déchets radioactifs.

On peut en outre avancer que pour pouvoir exercer ses missions légales en ce qui concerne la gestion de déchets radioactifs, l'ONDRAF a besoin d'une relation stable et durable avec les autorités locales. Une telle relation peut être jugée indispensable pour réaliser la base sociale requise pour l'établissement et l'exploitation du stockage de déchets radioactifs. (*Doc. parl.* 2010-2011, n° 53-0771/001, 129). Cette relation ne peut dès lors pas être compromise par la diffusion d'un texte dont le statut permet d'encore considérer ce texte comme inachevé.

Par ailleurs, la publicité du document pourrait en grande mesure perturber les discussions en cours de l'ONDRAF avec son autorité de tutelle concernant la stratégie à adopter pour les déchets à long terme des catégories B et C et peuvent même compromettre la possibilité d'adopter cette stratégie dans le délai requis, tandis que l'élaboration de cette stratégie est une obligation qui est définie dans la loi du 3 juin 2014 transposant la directive 2011/70/Euratom. Cela pourrait incontestablement engendrer des retards considérables et d'importants surcoûts. Sur cette base, la Commission estime qu'il y a suffisamment d'éléments qui mènent à la conclusion que la divulgation du document demandé dans son état inachevé actuel peut être source de méprise.

Enfin, la Commission ne pense pas que l'intérêt qui est servi par la publicité à ce stade l'emporterait sur la protection qui peut être accordée à une information inachevée parce que la publicité peut être source de méprise. La Commission reconnaît que la politique que la Belgique mène et mènera en ce qui concerne l'entreposage de matériel radioactif est étroitement liée à l'intérêt général mais vu ce qui précède, elle estime que le dommage qui peut survenir en raison de la méprise qui résulte de la publicité l'emporte sur l'intérêt général qui est servi par la publicité de ce document concret.

### *3.4. Décision*

La Commission conclut que la demande de publicité de l'épreuve d'arrêté royal n'est pas fondée et doit être rejetée sur la base de l'article 32, §1<sup>er</sup> aussi longtemps qu'elle n'a pas obtenu le statut d'avant-projet d'arrêté royal approuvé par le conseil d'administration de l'ONDRAF. Étant donné que toutes les informations sont couvertes par ce motif d'exception, la Commission ne doit pas examiner si d'autres motifs d'exception peuvent ou doivent encore être invoqués. Ce n'est que lorsque le conseil d'administration de l'ONDRAF aura trouvé un accord concernant le projet d'arrêté royal qui sera soumis au gouvernement que le demandeur pourra introduire une nouvelle demande. Vu l'absence de tout délai et le fait que le traitement au sein de l'ONDRAF dépend du moment auquel il reçoit les réponses des ministres de tutelle, il est actuellement impossible de préciser quand le document pourra être considéré comme achevé. La réaction demandée des ministres de tutelle n'est en effet pas tributaire d'un délai et on ne sait pas non plus clairement dans quel délai l'ONDRAF pourra rédiger une proposition sur cette base.

Bruxelles, le 6 juin 2017.

La Commission était composée comme suit :

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

F. SCHRAM  
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE  
président