



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

2 mars 2015

DÉCISION n° 2015-4

sur le refus implicite de donner accès aux
décisions prises sur lesquelles est fondée une
nouvelle dispersion des avions sur Bruxelles, en
vigueur depuis le mois de février

(CFR/2014/9)

ROELAND/ SECRETAIRE d'ETAT A L'ENVIRONNEMENT

1. Un récapitulatif

1.1. Par e-mail en date du 28 juin 2014, Monsieur X demande au Secrétaire d'Etat compétent pour l'Environnement et la Mobilité, Monsieur Melchior Wathelet, de lui fournir 'la communication électronique de l'ensemble des décisions et évaluations sur lesquelles reposent les modifications des plans de survol de Bruxelles entrées en vigueur le 6 février 2014, ainsi que les changements ultérieurs (annexe 1). Cette demande comprenait une liste non exhaustive des documents visés, incluant notamment:

- i) Les éléments pertinents des accords de gouvernement à l'origine des mesures dites "de dispersion";
- ii) Les décisions et comptes rendus du Conseil des Ministres, les décisions et comptes rendus des réunions interministérielles et inter-cabinets, ainsi que les documents utilisés pour informer lesdites décisions ou réunions;
- iii) Les instructions transmises à Belgocontrol afin de demander la mise en œuvre des décisions prises;
- iv) Tout autre document administratif, analytique ou décisionnel pertinent dans ce dossier.'

1.2. Par courrier en date du 25 juillet 2014, le secrétaire d'Etat compétent pour l'environnement et la mobilité transmet deux documents au demandeur :

- i) Instruction Ministérielle d'exécution des accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes: clarification et fixation des valeurs de composantes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles-National.
- ii) Complément n° 1 à l'Instruction Ministérielle datée du jeudi 15 mars 2012 portant exécution des accords du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010 en matière de procédures de décollage et de sélection des pistes; clarification et fixation des valeurs de composantes de vent applicables à l'aéroport de Bruxelles-National.

1.3. Le demandeur affirme qu'il a été insuffisamment donné suite à sa demande d'accès. Il insiste ainsi sur le fait que dans le premier document, il est fait référence « aux décisions du Conseil des Ministres des 19 décembre 2008 et 26 février 2010, sans qu'il soit possible de déterminer si les textes en question sont repris verbatim et in extenso. » Il attire en outre l'attention sur le fait que certains documents qui n'ont pas été

fournis “sont précisément mentionnés dans l'étude commandée par le SPF Mobilité à l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'Université Libre de Bruxelles, intitulée "Analyses ex-post des nouvelles procédures aériennes mises en service le 6 février 2014 dans la région métropolitaine bruxelloise", 7 mai 2014). Parmi les documents cités par l'étude figurent en particulier:

- i) Les comptes rendus de plusieurs réunions interministérielles et inter-cabinets relatives au dossier, ainsi que les documents présentés en séance (le rapport de l'ULB mentionne notamment les réunions inter-cabinets tenues en 2012, comme par exemple celle du 18 juin 2012 - PV n°1009).
- ii) L'avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National.

De plus, il affirme “qu'il n'est pas à exclure que d'autres documents administratifs, analytiques ou décisionnels pertinents dans ce dossier aient pu être soustraits par l'administration responsable.”

1.4. Par e-mail en date du 31 juillet 2014, Monsieur X introduit un recours auprès de la Commission fédérale de Recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après dénommée la Commission. Il avance que son recours concerne au moins :

- * Les décisions proprement dites du Conseil des ministres datées du 19 décembre 2008 et du 26 février 2010;
- * Les comptes rendus des réunions interministérielles et inter-cabinets relatives au dossier, ainsi que les documents présentés en séance, pour les années 2012 à 2014.
- * L'avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National auquel fait référence la décision du Conseil des Ministres du 26 février 2010.

1.5 Par e-mail en date du 31 juillet 2014, le secrétariat de la Commission demande à un collaborateur du secrétaire d'Etat compétent pour l'environnement et la mobilité, qui a entre-temps été remplacé par Madame Catherine Fonck, de faire parvenir à la Commission les documents concernés et de lui communiquer son point de vue éventuel sur le recours.

1.6. Par la décision intermédiaire 2014-15 du 1^{er} septembre 2014, la Commission exhorte la secrétaire d'Etat à lui faire parvenir les documents demandés pour le 15 septembre au plus tard ainsi qu'une éventuelle explication.

1.7. Par e-mail en date du 24 octobre 2014, la porte-parole de la Ministre Marghem, la nouvelle ministre compétente pour l'environnement, déclare que le cabinet est encore en cours d'installation et demande de la recontacter le 27 octobre 2014.

1.8. Lors d'un entretien téléphonique en date du 27 octobre 2014, le secrétaire de la Commission explique en détail le dossier et lui transmet par e-mail cette explication pour ce dossier ainsi que pour trois autres dossiers.

1.9. Plus tard dans la journée, le secrétariat reçoit un e-mail signalant que la Ministre Marghem n'est pas compétente en la matière contrairement à la Ministre de la Mobilité, Madame Jacqueline Galant.

1.10. Par courrier en date du 4 novembre 2014, il est demandé à Madame Galant de faire parvenir les documents concernés à la Commission ainsi qu'une éventuelle note explicative.

1.11. Par e-mail en date du 7 janvier 2015, le secrétaire de la Commission prend contact par téléphone et par e-mail avec une collaboratrice de Madame Galant. Celle-ci déclare qu'une suite sera donnée dans les meilleurs délais.

1.12. Le secrétariat de la Commission rappelle sa demande par e-mail en date du 26 janvier 2015 dans lequel il est demandé de transmettre les documents demandés dans les meilleurs délais afin que la Commission puisse clôturer le dossier lors de sa réunion du 2 février 2015.

1.13. Lors de sa réunion du 2 février 2015, la Commission décide de prendre une décision définitive concernant les dossiers relatifs aux routes aériennes vers Zaventem qui sont encore pendants auprès de la Commission parce que la ministre compétente ne réagit pas malgré plusieurs rappels insistants.

1.14 Par courrier non daté reçu le 17 février 2015, la Ministre informe la Commission de ce qui suit. "Je vous prie de trouver: "Les décisions proprement dites du conseil des ministres datées du 19 décembre 2008 et du 26 février 2010. Concernant les comptes rendus mentionnés en point 2, je n'ai pas de trace de réunions entre 2012 et 2014 dans le cadre de ce

dossier précis. Concernant “L’Avant-projet de loi sur le cadre d’exploitation de l’aéroport de Bruxelles-National auquel fait référence la décision du Conseil des Ministres du 26 février 2010”, je ne peux vous transmettre ces documents qui n’ont pas donné de suite après l’avis du Conseil d’Etat donné le 24 mars 2010. Concernant les demandes sur la décision de justice du 31 juillet 2014, je vous renvoie vers mon instruction ministérielle du 23 octobre 2014.”

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 la présente loi. Le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours. Le recours a été introduit le 31 juillet 2014 contre une réponse insatisfaisante à sa demande dans la décision du 25 juillet 2014 et donc dans le délai de soixante jours dans lequel le recours doit être introduit.

3. Le bien-fondé de la demande

3.1 Le champ d’application personnel

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).

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 que la Secrétaire d'Etat compétente pour l'environnement, l'énergie, la mobilité et les réformes institutionnelles et la Ministre compétente pour la SNCB et Belgocontrol qui lui a succédé doivent être considérées comme un organe de la personne morale 'Etat fédéral' et doivent donc être considérées comme une instance environnementale au sens de la loi du 5 août 2006.

3.2 Le champ d'application matériel

La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès à l'information en matière d'environnement. 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**".

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.

En principe, les décisions engendrant des mesures et activités qui ont une influence sur les nuisances sonores pour la population des communes situées aux alentours de Bruxelles-National doivent être considérées

comme des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006.

Il ressort du courrier de la ministre qu'elle n'a pu retrouver que trois documents qui concernent le dossier des routes aériennes de l'aéroport de Bruxelles-National. Sous ce rapport, la Commission souhaite souligner qu'il découle de l'article 32 de la Constitution que chaque autorité administrative doit s'organiser de manière à pouvoir retrouver les documents administratifs demandés. Bien que la Commission n'ait été mise en possession que de la note adressée au Conseil des Ministres du 17 décembre 2008, de la notification du Conseil des Ministres du 26 février 2010 et de la note adressée au Conseil des Ministres du 25 février 2010, elle se prononce sur l'étendue globale du recours qui a été introduit auprès de la Commission pour autant que l'objet du recours soit suffisamment explicite. On ne peut en effet pas déduire du fait que certains documents n'ont pas été retrouvés que ceux-ci n'existent pas. De plus, un rapport scientifique montre qu'il existe bien plus de documents que ceux qui ont été transmis à la Commission.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait qu'elle n'a été que très tardivement mise en possession des trois documents cités et que cela ne peut pas lui être imputé. La Commission a en effet fait à maintes reprises des tentatives en vue d'être en possession des documents concernés et celles-ci sont longtemps restées sans réponse, dans une telle mesure que la Commission estime que le délai raisonnable est sérieusement dépassé. Un report plus long pour prendre une décision n'est dès lors plus défendable.

Même si la Commission a conscience que la succession de ministres compétents n'a pas facilité la tâche, cela n'est pas une raison suffisante pour empêcher la Commission de faire son travail dans le délai fixé par la loi. Il est dès lors gravement porté atteinte au principe de la continuité des services publics.

La Commission part du principe que tous les documents demandés contiennent des informations qui doivent être considérées comme des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006 vu l'impact des informations relatives aux routes aériennes vers Bruxelles-National. Cela vaut en tout cas pour les documents qui ont été transmis à la Commission étant donné qu'ils concernent tous des rapports relatifs à

l'avancement du dossier en matière de gestion des nuisances sonores. Il y a lieu d'émettre une certaine réserve en ce qui concerne 'l'Avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National auquel fait référence la décision du Conseil des Ministres du 26 février 2010'. La Commission peut imaginer qu'un tel avant-projet de loi contient des éléments qui ne peuvent pas être interprétés comme des informations environnementales. Dans ce sens, sa décision se limite aux informations environnementales pour autant que cet avant-projet en contienne.

La Commission estime qu'elle peut aboutir à une décision parce que la ministre compétente n'a jamais fait savoir qu'un ou plusieurs motifs d'exception doivent être invoqués. Le point de départ constitutionnel de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement est en effet que tous les documents qui sont en la possession d'une autorité administrative sont publics.

3.3 La possibilité éventuelle d'invoquer un ou plusieurs motifs d'exception qui peuvent empêcher la publicité de certaines informations

La Commission constate que dans son courrier JG/FO-2015, la Ministre n'invoque aucun motif d'exception pour refuser la publicité des documents demandés sauf en ce qui concerne "l'Avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National auquel fait référence la décision du Conseil des Ministres du 26 février 2010" étant donné qu'aucune suite n'a été donnée à ce texte après l'avis du Conseil d'Etat du 24 mars 2010.

3.3.1 La formulation manifestement trop générale de la demande

Dans ce dossier complexe, la Commission reconnaît qu'il n'est pas toujours aussi évident de déterminer ce qu'il faut comprendre par "l'ensemble des décisions et évaluations sur lesquelles reposent les modifications des plans de survol de Bruxelles entrées en vigueur le 6 février 2014, ainsi que les changements ultérieurs ». Les routes aériennes vers l'aéroport de Zaventem font depuis longtemps déjà l'objet de très nombreux documents et décisions y consécutives, c'est pourquoi il n'est pas toujours évident de savoir dans quelle mesure elles ont une relation

directe avec la décision de revoir une nouvelle fois les routes aériennes au-dessus de Bruxelles et qui était entrée en vigueur le 6 février 2014. Il ne peut toutefois y avoir aucun doute quant à la précision de la demande en ce qui concerne:

- i) Les éléments pertinents des accords de gouvernement à l'origine des mesures dites "de dispersion";
- ii) Les décisions et comptes rendus du Conseil des Ministres, les décisions et comptes rendus des réunions interministérielles et inter-cabinets, ainsi que les documents utilisés pour informer lesdites décisions ou réunions;
- iii) Les instructions transmises à Belgocontrol afin de demander la mise en œuvre des décisions prises.

Là où pour la description générale de l'objet de la demande d'accès, il était recommandé qu'un entretien ait lieu entre la ministre compétente et le demandeur afin d'aboutir à une interprétation précise de la demande, cela n'était pas nécessaire pour la liste d'informations souhaitées précitée.

En tout cas, la formulation manifestement trop générale ne constitue pas, sur la base de l'article 32, §2, 2° de la loi du 5 août 2006, un motif pour rejeter la demande d'accès. Cela n'est possible que lorsque la demande reste formulée de manière manifestement trop générale après que l'instance environnementale a demandé la reformulation de la demande. La Commission ne voit dès lors aucune raison de considérer le recours comme non fondé en ce qui concerne ce motif d'exception.

3.3.2 L'examen de la possibilité d'invoquer des motifs d'exception pour les trois groupes distincts de documents

Le premier groupe d'informations porte sur les éléments pertinents des accords du gouvernement qui sont à l'origine des mesures relatives au plan de dispersion. Dans la mesure où ces informations sont présentes dans un document, la Commission ne voit aucune raison de ne pas rendre ces informations publiques.

Le deuxième groupe de documents porte sur « les décisions et comptes rendus du Conseil des Ministres, les décisions et comptes rendus des réunions interministérielles et inter-cabinets, ainsi que les documents utilisés pour informer lesdites décisions ou réunions ». La Commission ne voit aucune raison pour laquelle les décisions et les comptes rendus des

réunions interministérielles et les documents qui ont été utilisés à cette fin ne pourraient pas être rendus publics. Dans ce cadre, la Commission souhaite apporter une attention particulière à l'avant-projet de loi sur le cadre d'exploitation de l'aéroport de Bruxelles National auquel fait référence la décision du Conseil des Ministres du 26 février 2010 et dont la ministre refuse explicitement la publicité sans que cela soit suffisamment motivé. La Commission estime qu'il faut examiner si l'article 32, §1^{er} de la loi du 5 août 2006 doit éventuellement être invoqué. Cet article dispose qu'une instance environnementale peut rejeter 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 divulguer. La Commission reconnaît qu'un avant-projet de loi peut être considéré comme un document qui est inachevé ou en cours d'élaboration. Cela n'est toutefois pas une raison pour ne pas divulguer le document. La Commission ne voit pas immédiatement de raison qui empêcherait la publicité et qui n'est pas non plus à justifier dans le cadre d'une mise en balance qui va de pair avec le fait d'invoquer ce motif d'exception.

Il en va autrement pour les comptes rendus des réunions IKW. Il n'est en effet pas exclu que ces documents contiennent des avis et points de vue personnels des différents participants. Dans la mesure où cela est le cas, il y a en effet lieu d'appliquer le motif d'exception présent à l'article 27, § 1^{er}, 6^o de la loi du 5 août 2006 sur la base duquel l'instance environnementale doit refuser la publicité en raison de la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent. Lorsqu'il s'agit de comptes rendus de réunions auxquelles étaient également présents des représentants des régions, il faudra invoquer un même motif d'exception qui figure dans leur législation relative à l'accès aux informations environnementales. La Commission estime qu'en l'occurrence l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé. Ce motif d'exception ne peut cependant pas être invoqué pour les décisions qui découlent d'une délibération.

Le troisième groupe de documents concerne les instructions qui ont été envoyées à Belgocontrol en vue de l'exécution des décisions prises. La

Commission estime qu'aucun motif d'exception ne peut ou ne doit être invoqué pour refuser la publicité de ces documents.

3.4 Décision

La Commission estime que tant les éléments pertinents des accords du gouvernement qui sont à l'origine des mesures relatives au plan de dispersion, pour autant qu'elles figurent dans un document, que les instructions données à Belgocontrol en vue de l'exécution des décisions prises doivent être divulgués.

Cela est également le cas pour les décisions et les comptes rendus du Conseil des Ministres et des réunions interministérielles et les documents qui ont été utilisés à cette fin. Pour les comptes rendus des réunions des groupes de travail interministériels, il y a toutefois lieu de formuler une certaine réserve dans la mesure où on y trouve des informations qui contiennent des points de vue individuels relatifs au processus délibérationnel. Ce motif d'exception ne peut toutefois pas être invoqué pour soustraire à la publicité les décisions prises pendant ces réunions.

Bruxelles, le 2 mars 2015.

La Commission était composée comme suit:

Martine Baguet, présidente
Frankie Schram, secrétaire et membre
Marie De Lombaert, membre suppléante

F. SCHRAM
secrétaire

M. BAGUET
présidente