



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

20 décembre 2016

DÉCISION n° 2016-29

sur le refus implicite de donner accès à
l'ensemble des études prévu dans la convention
Tihange à la prolongation des centrales
nucléaires ainsi que certaines informations

(CFR/2016/15)

NOLLET/ MINISTRE DE L'ENERGIE ET DE
L'ENVIRONNEMENT

1. Un récapitulatif

1.1. Par courrier recommandé en date du 25 mai 2016 Monsieur Jean-Marc Nollet demande à la Ministre de l'Énergie, de l'environnement et du développement durable « l'ensemble des études prévu dans la convention Tihange à la prolongation des centrales nucléaires ainsi que les informations suivantes :

- qui a mené ces études et qui les coordonnées ?
- qui a accordé ces marchés ?
- comment est répartie cette enveloppe entre études techniques et études juridiques ? ».

Il demande une copie de ces études sous format papier.

1.2. Par courrier en date du 14 juillet 2016, la Ministre demande à Monsieur Nollet de préciser sa demande.

1.3. En absence de décision endéans le délai prévu par la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public en matière d'environnement, Monsieur Jean-Marc Nollet introduit, par courrier recommandé en date du 8 août 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 22 août 2016.

1.5. Par mail en date du 23 août 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.

1.6. Un entretien exploratoire avec le cabinet de la Ministre a lieu le jeudi 29 septembre 2016. Il y est dit à la Commission qu'il sera demandé au SPF Economie et au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement s'ils sont en possession d'études éventuelles.

1.7. Dans sa décision intérimaire 2015-23 de 24 octobre 2016 la Commission demande à la Ministre de lui faire savoir si, renseignements pris auprès des SPF qui relèvent de ses compétences, elle s'avère que ceux-ci sont en possession de telles études comme demandées par la demanderesse et si de telles études sont disponibles, de les fournir à la Commission. Si dans ce cas, la Ministre estime que ces études ne peuvent pas être divulguées, la Commission invite la Ministre à lui en exposer les

motifs à la lumière de la loi du 5 août 2006 dans une note adressée à la Commission. La Commission exprime le souhait de recevoir ces informations pour le 1^{er} décembre 2016 au plus tard.

A la date de la décision finale, la Commission n'a toujours eu aucune réponse de la Ministre.

2. La recevabilité du recours

Le recours a été introduit le 8 août 2016 et reçu par le secrétariat de la Commission le 22 août 2016. Le recours est formé contre l'absence d'une décision par la Ministre compétente concernant la demande de publicité introduite par courrier en date du 25 mai 2016. L'article 22, §1^{er} de la loi du 5 août 2006 dispose que l'instance environnementale communique sa décision positive, partiellement positive ou négative, au demandeur dans les plus brefs délais et au plus tard dans les trente jours calendriers. Elle peut éventuellement prolonger ce délai de quinze jours pour autant qu'elle communique cette décision dans le délai initial de trente jours. La Ministre compétente n'a pas pris une telle décision. L'article 36 de la loi du 5 août 2006 dispose que le recours administratif doit être introduit auprès de la Commission dans un délai de soixante jours calendrier qui prend cours le jour qui suit l'envoi de la décision. La loi dispose toutefois qu'à défaut de décision, le délai d'introduction du recours ne prend pas cours. La Commission doit dès lors constater que le recours est recevable *ratione temporis*.

La Commission estime ensuite que la demande ne doit pas être précisée. On peut à juste titre avancer que le demandeur ne sait pas si des études ont été réalisées et dans l'affirmative, combien il y en a. Il ne peut pas non plus savoir par qui ces études ont été réalisées et quels montants y ont consacrés. Il suffit qu'une personne au sein de l'instance environnementale qui a été convoquée sache de quels documents il s'agit pour qu'il soit satisfait aux exigences imposées à une demande dans la loi du 5 août 2006. Il va de soi que ne sont prises en compte que les études qui sont en la possession de cette instance environnementale et au moment de la demande. Il ne peut dès lors pas être supposé que le délai pour prendre une décision dans le chef du Ministre était suspendu aussi longtemps que le demandeur n'avait pas donné suite à l'invitation de préciser sa demande.

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^o, 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^o, 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 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 « l'ensemble des études prévu dans la convention Tihange à la prolongation des centrales nucléaires ainsi que des informations suivantes :

- qui a mené ces études et qui les coordonnées ?
- qui a accordé ces marchés ?
- comment est répartie cette enveloppe entre études techniques et études juridiques ? ».

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.

La Commission doit vérifier si les documents demandés peuvent être considérés comme des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006.

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 les documents concernés, 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 mais 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 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 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 20 décembre 2016.

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