



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

8 mars 2021

DÉCISION n° 2021-7

Sur le refus de donner accès au rapport des experts de l'Université de Liège et au rapport de l'expert de l'Université de Lyon concernant des travaux de sécurisation de la paroi rocheuse bordant la ligne 44 d'Infrabel à Pepinster

(CFR/2020/19)

X/INFRABEL

1. Récapitulatif

1.1. Par un courriel du 7 avril 2020, Monsieur X, demande à la S.A. Infrabel des informations sur des travaux de sécurisation de la paroi rocheuse bordant la ligne 44 d’Infrabel à Pepinster. Il lui est répondu par un courriel du même jour que la nécessité des travaux a été confirmée par deux études conclues par des experts de l’Université de Liège, d’une part, et de l’Université de Lyon, d’autre part.

1.2. Par un courriel du 10 avril 2020, le demandeur demande à la SA Infrabel de pouvoir consulter ces études.

1.3. Le demandeur, n’obtenant aucune réponse, s’adresse par un nouveau courriel du 10 avril 2020 à la SA Infrabel pour qu’elle lui fournisse une copie complète du rapport des experts de l’Université de Liège et du rapport de l’expert de l’Université de Lyon.

1.4. Par un courriel du 11 avril 2020, le demandeur réitère sa demande d’accès.

1.5. Par un courriel du 15 avril 2020, la S.A. Infrabel confirme la réception de la demande et sa communication au service concerné pour analyse.

1.5. Par un courriel du 4 mai 2020, le demandeur renouvelle sa demande d’accès aux deux rapports d’expertise.

1.6. Par un courriel du 17 mai 2020, le demandeur introduit une demande en reconsidération auprès de la SA Infrabel. Le même jour, il adresse à la Commission d’accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l’administration, une demande d’avis.

1.7. Le 9 juin 2020, la Commission d’accès aux et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l’administration a émis son avis n° 2020-49 à propos de la demande :

« 1. La recevabilité de la demande d’avis

La Commission estime que la demande d’avis est recevable. Le demandeur a en effet envoyé simultanément sa demande de reconsidération à Infrabel et sa demande d’avis à la Commission, tel

que prévu par l'article 8, § 2, de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration' (ci-après : la loi du 11 avril 1994).

La Commission doit toutefois signaler que l'avis qu'elle doit formuler porte uniquement sur des informations dans un document administratif qui ne doivent pas être qualifiées d'informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006 'relative au droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement' (ci-après la loi du 5 août 2006). Il semble à la Commission que de très nombreuses informations dans les rapports demandés doivent être qualifiées d'informations environnementales de sorte que ce n'est pas la loi du 11 avril 1994 qui est d'application mais bien celle du 5 août 2006. La loi du 5 août 2006 doit en effet être considérée comme une *lex specialis* par rapport à la loi du 11 avril 1994, de sorte que la Commission n'est pas compétente en ce qui concerne l'accès aux informations environnementales dans un document administratif qui porte sur des informations environnementales.

La Commission souhaite en outre attirer l'attention du demandeur sur le fait qu'il doit fournir à la Commission toutes les informations nécessaires pour examiner et évaluer sa demande d'avis. La Commission doit ainsi pouvoir vérifier si une demande a bien été envoyée et si celle-ci a été envoyée à la personne ou au service concerné. Elle doit aussi pouvoir vérifier que l'objet de la demande de reconsidération et de la demande d'avis n'est pas plus vaste que celui de la demande initiale. Elle doit enfin pouvoir vérifier si la condition de simultanéité est remplie. Le demandeur ne peut dès lors pas renvoyer la Commission vers un site Internet, dont il affirme qu'il reprendrait les informations nécessaires. Le secrétariat de la Commission doit maintenant demander à plusieurs reprises les documents nécessaires, ce qui complique sérieusement son travail.

2. Le bien-fondé de la demande d'avis

L'article 32 de la Constitution et la loi du 11 avril 1994 consacrent le principe du droit d'accès à tous les documents administratifs. L'accès aux documents administratifs ne peut être refusé que lorsque l'intérêt requis pour l'accès à des documents à caractère personnel fait défaut et lorsqu'un ou plusieurs motifs d'exception figurant à l'article 6 de la loi du 11 avril 1994 peuvent ou doivent être invoqués et qu'ils peuvent être motivés de manière concrète et pertinente. Seuls les motifs d'exception imposés par la loi peuvent être invoqués et doivent par ailleurs être interprétés de manière restrictive (Cour d'Arbitrage, arrêt

n° 17/97 du 25 mars 1997, considérants B.2.1 et 2.2 et Cour d'Arbitrage, arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004, considérant B.3.2).

Pour autant les informations dans les documents administratifs demandés ne puissent pas être qualifiées d'informations environnementales et qu'Infrabel n'invoque pas et ne motive pas correctement des motifs d'exception, elle était tenue de divulguer les informations non environnementales présentes dans les documents administratifs demandés.

La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que les rapports demandés doivent éventuellement être considérés comme une œuvre au sens de l'article XI.65 du Code de Droit économique. Dans ce cas, il y a lieu de tenir compte de l'article 9 de la loi du 11 avril 1994 qui dispose ce qui suit :

« Lorsque la demande de publicité porte sur un document administratif d'une autorité administrative fédérale incluant une œuvre protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos.

Une communication sous forme de copie d'une œuvre protégée par le droit d'auteur n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis.

Dans tous les cas, l'autorité spécifie que l'oeuvre est protégée par le droit d'auteur ».

Ce règlement spécial peut être invoqué pour autant que ce soit un tiers qui jouisse du droit d'auteur et non lorsque le droit d'auteur a été transféré à l'autorité.

La Commission tient enfin à rappeler le principe de publicité partielle. Ce principe implique que les informations présentes dans un document administratif ne peuvent être soustraites à la publicité que pour autant qu'elles tombent sous le champ d'application d'un ou de plusieurs motifs d'exception. Toutes les autres informations contenues dans un document administratif doivent dès lors être divulguées. »

1.5. Par un courriel du 14 juin 2020, le demandeur sollicite à nouveau l'accès aux deux rapports d'expertise.

1.6. Par un courriel du 18 juillet 2020, le demandeur précise qu'il peut prendre connaissance des deux rapports d'expertise précités en se présentant à l'adresse qui lui sera indiquée, ou sollicite la communication de l'identité des auteurs de l'étude afin d'obtenir de ceux-ci leur accord pour la délivrance d'une copie de leurs rapports.

1.7. Par une lettre du 7 octobre 2020, Maître Jacques Piron agissant pour le demandeur, met Infrabel en demeure de lui délivrer une copie complète ou à tout le moins de lui permettre de prendre connaissance des expertises des Universités de Liège et de Lyon relatives aux travaux réalisés par Infrabel.

1.8. Par un courriel du 9 octobre 2020, le demandeur reçoit une réaction d'Infrabel spécifiant que son courrier a été transmis au service juridique d'Infrabel.

1.9. Par un courrier recommandé simple et par un courriel du 14 décembre 2020, le demandeur introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après la Commission.

1.10. Par un courriel du 17 décembre 2020, le secrétaire de la Commission demande à Infrabel de lui transmettre les documents susvisés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue avant le 15 janvier 2021.

1.11. La Commission reçoit, le 17 décembre 2020, un accusé de réception.

1.12. Par un courriel du 11 janvier 2021, la Commission reçoit d'Infrabel les deux rapports demandés sans aucune explication.

1.13. Par un courriel du même jour, le secrétaire de la Commission demande des renseignements complémentaires.

1.14. Par un courriel du 12 février 2021, le secrétaire de la Commission réitère sa demande d'information.

1.15. Par un courriel du 18 février 2021, Infrabel envoie à la Commission les informations demandées.

“En ce qui concerne le rapport relatif à la stabilité de la paroi rocheuse du 14 juillet 2011, le Laboratoire de Géotechnologies de l’Université de Liège est titulaire des droits d’auteur (page 1 du rapport). Nous avons obtenu son accord pour la transmission du rapport en date du 8 janvier 2021.

En ce qui concerne l’étude de protection contre le risque rocheux établie par OCO Technical, les droits d’auteurs ont été cédés à Infrabel.

Nous n’avons pas d’autres observations à formuler.”

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 14 décembre 2020 contre l’absence de décision dans le délai prévu par la loi du 5 août 2006. 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. Cette loi 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 (art. 4, §1^{er}, de la loi du 5 août 2006) et qui disposent d’informations environnementales (article 18, §1^{er}, de la loi).

3.1. Le champ d’application personnel

La loi du 5 août 2006 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.”

Infrabel a été créée sur la base de l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire (*MB* 24 juin 2004, *erratum MB* 24 septembre 2004 et *erratum MB* 18 octobre 2004). L'arrêté royal du 19 octobre 2004 établissant les statuts de la société anonyme de droit public Infrabel (*MB* 20 octobre 2004, *erratum MB* 9 novembre 2004), tel que modifié par l'arrêté royal du 28 avril 2015 approuvant les modifications apportées aux statuts de Infrabel, société anonyme de droit public (*MB* 4 mai 2015) a établi les statuts d'Infrabel et Infrabel a pris la forme d'une société anonyme de droit public, régie par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Infrabel a pour objet:

- 1° l'acquisition, la conception, la construction, le renouvellement, l'entretien et la gestion de l'infrastructure ferroviaire;
- 2° la gestion des systèmes de régulation et de sécurité de cette infrastructure;
- 3° la fourniture aux entreprises ferroviaires des services devant leur être fournis conformément à la loi;
- 4° la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire disponibles;
- 5° la tarification, la facturation et la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des services visés au 3°;
- 6° l'acquisition, le développement, l'entretien, la gestion, l'exploitation et la commercialisation de ressources informatiques et de réseaux de télécommunication.

Ces tâches étaient également reprises comme objet social à l'article 199, § 1^{er}, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. À l'article 199, § 2, de cette loi il est signalé que les tâches mentionnées au § 1^{er}, 1^o à 6^o sont des tâches de service public.

Il ne peut donc y avoir aucun doute quant au fait qu'Infrabel est une instance environnementale au sens de l'article 3, 1^o, a) de la loi du 5 août 2006. Le fait qu'Infrabel trouve son origine dans la loi du 21 mars 1991 suffit pour qu'Infrabel tombe sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006, précitée pour autant qu'il s'agisse d'informations environnementales. Il n'est en effet pas requis que les institutions qui sont qualifiées d'instance environnementale sur la base de l'article 3, 1^o, a) et b) fournissent des services publics relatifs à l'environnement.

La société Infrabel ne peut pas être considérée comme relevant de l'article 3, 1^o, b) de la loi du 5 août 2006, précitée. L'article 3, 1^o, b) vise en effet à impliquer dans la définition des personnes physiques ou morales qui exercent des fonctions administratives publiques qui, sur la base du critère de création, n'entrent pas dans le champ d'application. La précision donnée dans l'exposé des motifs selon laquelle :

“C'est ainsi que, par le biais de ce critère, les entreprises publiques mais aussi les opérateurs du secteur privé soumis à des obligations de services publics sont inclus dans le champ d'application de la loi. Ces entreprises ne seront cependant couvertes par la loi que dans la mesure où leurs activités de service public génèrent des informations environnementales au sens de la loi.” (*Doc. Parl.* 2005 – 2006, 51 2511/001, p. 13)

peut dès lors également s'appliquer aux entreprises publiques pour autant qu'elles ne relèvent pas encore de la loi par le biais du critère de création. Etant donné que la Commission estime qu'Infrabel doit être considérée comme une instance environnementale au sens de l'article 3, 1^o, a), il n'y a pas lieu d'appliquer le critère fonctionnel.

3.2. Le champs d'application matériel

L'information environnementale est définie dans l'article 3, 4^o de la loi du 5 août 2006 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**”

Les documents demandés doivent être considérés comme des informations environnementales parce qu'ils contiennent des informations sur les facteurs visés à l'article 3, 4° d) et sur des mesures et des activités au sens de l'article 3, 4°, e) et f) de la loi du 5 août 2006, précitée.

L'étude de protection contre le risque rocheux de 54 pages, contient ce qui suit :

1. Données générales
2. Données géologiques et morphologiques
3. Définition des aléas rocheux
4. Mesures de protection contre les éboulements
5. Conclusion
6. Tableaux récapitulatifs des aléas rocheux et des mesures de protection – estimation sommaire
7. Annexe : planches photographiques : Localisation des compartiments identifiés et implantation des mesures de protection

Le rapport n° X/67960/12 de la Faculté des Sciences Appliquées de l'Université de Liège de 7 pages, contient ce qui suit :

1. Introduction spécifiant la date de la réalisation du document et les participants
2. Localisation géographique
3. Contexte géologique
4. Principaux plans de discontinuité
5. Conclusions sur la stabilité et mesures suggérées
6. Photos

3.3. L'invocabilité de motifs d'exception éventuels

Ni la Commission ni Infrabel ne voient de raison d'invoquer un ou plusieurs motifs d'exception repris aux articles 32 et 27 de la loi du 5 août 2006 précitée, pour refuser la publicité.

3.4. Restrictions au mode de publicité

L'article 18, §1^{er} de la loi du 5 août 2006 dispose que quiconque le requiert a le droit, selon les conditions prévues par la présente loi, de consulter sur place toute information environnementale dont dispose une instance environnementale, d'obtenir des explications à son sujet et d'en recevoir

une copie. L'article 30 de la loi du 5 août 2006 ajoute toutefois que lorsque la demande porte sur une information environnementale protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à laquelle les droits de celui-ci ont été transmis n'est pas requise pour autoriser la consultation sur place du document ou pour fournir des explications à son propos. Lorsque la demande porte sur la communication sous forme de copie d'une information environnementale protégée par le droit d'auteur, l'autorisation de l'auteur ou de la personne à qui ces droits ont été transmis est requise, conformément à la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins. 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.

Les deux documents peuvent être considérés comme tombant sous la définition du droit d'auteur. Infrabel a toutefois fait savoir que les bénéficiaires des droits d'auteur, à savoir l'Université de Liège pour son rapport et Infrabel pour l'autre document, ne s'opposent pas à la délivrance d'une copie. Il n'y a dès lors aucune raison de refuser de fournir une copie des rapports demandés.

3.5.Décision

La Commission a constaté que les rapports demandés doivent être qualifiés d'information environnementale. Elle conclut que ni les motifs d'exception ni l'article 30 de la loi du 5 août 2006, précitée ne s'opposent à la divulgation des deux rapports sous la forme de copie.

Dans la mesure où Infrabel n'a pas fourni une copie des rapports précités au demandeur, elle est tenue de le faire dans les dix jours à compter de la réception de la présente décision.

Bruxelles, le 8 mars 2021.

La Commission était composée comme suit :

Pascale Vandernacht, présidente

Frankie Schram, secrétaire et membre

Hrisanti Prasman, membre

Brecht Vercruysse, membre

F. SCHRAM
secrétaire

P. VANDERNACHT
présidente