



Commission fédérale de recours pour
l'accès aux informations
environnementales

18 novembre 2011

DÉCISION n° 2011-3

sur le refus de donner accès à la “LTO-shortlist”
concernant les centrales nucléaires Doel 1, Doel 2 et
Tihange 1

(FBC/2011/4)

DELEUZE-CALVO/Agence fédérale de Contrôle nucléaire

1. Préambule

Par courrier du 23 juin 2011, Messieurs Olivier Deleuze et Kristof Calvo ont demandé à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN) d'obtenir la "LTO-shortlist" contenant des informations relatives aux préoccupations en matière de sécurité pour les trois plus anciennes centrales nucléaires. Cette « LTO-shortlist » est mentionnée dans le "Rapport de suivi 2010 sur l'état d'avancement des préparatifs de l'exploitation à long terme ('Long Term Operation', en abrégé LTO) des centrales nucléaires belges de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1" qui se trouve sur le site Internet de l'AFCN.

Il est expliqué, dans ce « Rapport de Suivi 2010 », le cadre dans lequel le document demandé a été créé:

“Au cours de ces dernières années, la possibilité d'exploiter des centrales nucléaires plus longtemps qu'initialement prévu à la conception a fait l'objet d'un intérêt accru au niveau international. Ce LTO (« Long Term Operation ») est défini comme suit par l'Agence internationale de l'Energie atomique (AIEA):

“Long term operation is operation beyond an established timeframe set forth by, for example, licence term, design, standards, license and/or regulations, which has been justified by safety assessment with consideration given to life limiting processes and features of systems, structures and components”.

[...]

Dans sa déclaration gouvernementale du 13 octobre 2009, le gouvernement fédéral a exprimé son intention de retarder de 10 ans la première phase de la sortie du nucléaire, ce qui permettrait en principe d'exploiter les premières centrales nucléaires de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1 jusqu'en 2025. Suite à la chute du gouvernement fédéral au printemps 2010, la loi sur la sortie du nucléaire n'a pas encore été adaptée en ce sens.

Un protocole d'accord conclu le 22 octobre 2009 entre l'Etat belge et le groupe GDF-Suez demande à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (l'AFCN) de transmettre au Ministre avant le 31 décembre 2010 un rapport de suivi dans lequel elle formule un avis sur l'état d'avancement des travaux liés à la prolongation de la durée de vie des centrales et des mesures de sûreté qui y sont associées.

Depuis 2008, l'AFCN prépare avec l'aide de sa filiale technique Bel V les implications éventuelles qu'aurait sur la sûreté une exploitation à long terme des premières centrales nucléaires belges (ou "Long Term Operation"). En tant qu'exploitant de ces centrales, Electrabel a entamé un projet LTO mené par une équipe multidisciplinaire.

[...]

Les autorisations d'exploitation délivrées à l'exploitant des centrales nucléaires belges ne mentionnent actuellement ni délai de validité, ni durée de vie maximale pour les centrales en question. Ces autorisations d'exploitation imposent toutefois tous les dix ans une « révision périodique de sûreté ». Le système des révisions périodiques de sûreté constitue au niveau international une pratique répandue pour les établissements nucléaires.

En 2010, l'AFCN a rédigé une note 010-195 [1] définissant l'approche en matière de révisions périodiques de la sûreté des établissements nucléaires. Cette note accorde une attention spécifique au calendrier, aux documents à fournir et au suivi des autorités.

Cette révision périodique de sûreté consiste en une évaluation globale par l'exploitant de tous les aspects importants en rapport avec la sûreté d'un établissement. Elle est destinée à justifier la poursuite de l'exploitation de cet établissement et, dans la mesure du possible, à définir les mesures visant à renforcer le niveau de sûreté de l'établissement. L'évaluation porte sur une série de « facteurs de sûreté » définis de façon à couvrir tous les aspects des établissements relatifs à leur sûreté tant sur le plan matériel que sur celui de l'organisation.

Les résultats de cette révision périodique de sûreté sont décrits dans un rapport transmis à l'AFCN. Ce rapport mentionne les améliorations qui seront apportées aux installations et aux documents d'exploitation ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre. Bien que ces améliorations ne revêtent pas un caractère urgent, elles permettent d'améliorer le niveau de sûreté, dans la droite ligne des pratiques internationales, et de justifier la poursuite de l'exploitation des centrales nucléaires concernées en toute sûreté.

Comme le système des révisions périodiques de sûreté est bien implémenté en Belgique, l'AFCN a décidé d'évaluer le Long Term Operation des centrales nucléaires belges dans le cadre de la (quatrième) révision périodique de la sûreté de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1, prévue en 2015.

[...]

Compte tenu de la situation belge, l'AFCN a établi en 2009 une note stratégique en matière de Long Term Operation [2]. Cette note avait pour objectif, en cas d'une éventuelle décision politique de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires existantes au-delà des 40 années, d'établir suffisamment tôt et de manière proactive les conditions générales de la poursuite de l'exploitation des centrales nucléaires de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1 de manière à garantir un niveau élevé de sûreté sur le plan de la conception et d'exploitation.

Cette note stratégique a été établie en concertation avec Bel V et repose sur :

- l'analyse des directives et de la réglementation en la matière au niveau international (AIEA, Etats-Unis...);
 - des discussions entre l'AFCN, Bel V, l'exploitant et les autorités de sûreté étrangères.
- Cette note se limite aux aspects de sûreté nucléaire qui relèvent des compétences de l'AFCN et de Bel V.

Comme le prévoit la note stratégique, la prolongation de l'exploitation des centrales nucléaires belges sera évaluée dans le cadre de la 4^e révision périodique de la sûreté de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1 qui analysera de manière plus approfondie les aspects du vieillissement des installations (« ageing ») et de leur conception (« design ») :

- la gestion du vieillissement des installations conformément aux dispositions des normes de l'AIEA en vigueur ;
- une réévaluation de la conception qui doit déboucher sur un programme de modernisation ou de mise à niveau des installations (« agreed design upgrade »). Soulignons qu'une évaluation globale de la sûreté devra être réalisée lors de la quatrième révision périodique, ce qui implique l'évaluation d'autres aspects en sus des deux aspects précités (« ageing » & « design »).

En outre, comme le prévoit la note stratégique, le calendrier de l'évaluation du Long term Operation des premières centrales nucléaires belges a été avancé par rapport au calendrier normal de la révision périodique de sûreté (rapport de synthèse en 2015) pour les raisons suivantes :

- La préparation du « LTO » requiert en effet des efforts s'étalant sur une longue durée dans le chef de l'exploitant et de l'autorité de sûreté.
- Le calendrier d'une révision périodique traditionnelle fait en sorte que les actions/améliorations définies, ainsi que les études à finaliser doivent être achevées au plus tard cinq ans après la date de référence T₁₀.¹ Dans le cadre d'un « LTO », il est recommandé que, dans la mesure du possible, les actions d'amélioration (« agreed design upgrade ») soient implantées et aient mené à des résultats visibles pour 2015.
- Dans l'hypothèse d'une éventuelle décision politique ouvrant la porte à la prolongation de l'exploitation des centrales, il serait utile que les autorités de sûreté disposent bien avant 2015 des informations permettant de se faire une première idée sur la faisabilité du « LTO ».
- L'analyse en temps utile du vieillissement et de la conception doit permettre à l'exploitant de budgétiser les ressources financières nécessaires afin de pouvoir programmer et mettre en œuvre à temps des investissements considérables.

Par conséquent, l'analyse des aspects précités de « ageing » et de « design » a été avancée de quelques années (2011-2012) par rapport au calendrier d'une quatrième révision périodique de sûreté.

Pour l'aspect « vieillissement », les éventuelles adaptations des installations ou des programmes doivent être apportées avant que les centrales n'atteignent leurs quarante années d'exploitation (avant 2015).

Pour l'aspect « conception », il est également conseillé, dans la mesure du possible, d'apporter les principales améliorations ou adaptations aux installations ou programmes avant que celles-ci n'atteignent leurs 40 années d'exploitation (2015).

La note stratégique proposait le calendrier suivant pour le projet LTO:

Fin 2011	<i>Remise du dossier LTO :</i> <i>· Réévaluation conception (« design ») : proposition d'améliorations et calendrier.</i>
----------	--

¹ Note de bas de page ajoutée : T₁₀ équivaut à 2015.

	· <i>Gestion du vieillissement (« ageing ») : documentation conformément à la norme 10CFR54.</i>
2012 (T10-3.5j.	<i>Définition d'une « agreed design upgrade ».</i> Remise à l'AFCN d'une note sur la méthodologie de la quatrième révision périodique de sûreté.
2015 (T10)	Remise - d'un rapport de synthèse final sur la quatrième révision périodique de sûreté, y compris une évaluation globale de la sûreté, <i>Implémentation du programme de gestion du vieillissement.</i>
<2020	Mise en œuvre des modifications en matière de conception (« agreed design upgrade » + révision périodique de sûreté).

Cette note stratégique a été présentée le 11 septembre 2009 au Conseil Scientifique des Rayonnements Ionisants, l'organe consultatif indépendant de l'AFCN. Les remarques et points d'attention formulés par le Conseil scientifique ont été intégrés dans une version révisée de cette note stratégique. Dans le cadre de la politique de transparence de l'Agence, cette note a également été publiée sur le site web de l'AFCN accompagnées d'explications complémentaires.

Le processus impliquant l'AFCN, Bel V et Electrabel au niveau de la mise en œuvre pratique de cette note stratégique a déjà été entamé. La documentation nécessaire et les études de sûreté soutenant le Long Term Operation devraient en effet être remises à l'AFCN fin 2011 sous la forme d'un dossier LTO complet.

Compte tenu des attentes définies dans la note stratégique, Electrabel a organisé un projet LTO. En 2010, différentes réunions ont été organisées entre l'AFCN, Bel V, Electrabel et son bureau d'étude Tractebel Engineering sur l'approche et l'état d'avancement du projet LTO.

Ces réunions ont notamment permis de discuter des thèmes suivants :

- Le lien entre le projet LTO et le projet de 4^e révision périodique de sûreté
- L'organisation d'Electrabel et du bureau d'étude Tractebel Engineering dans le cadre du projet
- Le suivi du projet LTO par l'AFCN et Bel V
- La possibilité d'un audit AIEA du programme de gestion du vieillissement
- La méthodologie et l'état des lieux de l'aspect 'Ageing'
- Méthodologie et l'état des lieux de l'aspect 'Design'

Le 10 septembre 2010, Electrabel a fait au Conseil scientifique de l'Agence une présentation sur l'approche et l'état d'avancement du projet [3]. Les paragraphes suivants dressent l'état des lieux dans ces deux importants volets de ce projet LTO."

La note stratégique LTO de l'AFCN, qui est également disponible sur le site Internet de l'AFCN, montre que les attentes à l'égard de l'exploitant sont les suivantes:

“L’exploitant est tenu de développer une méthodologie visant à identifier les domaines dans lesquels des améliorations peuvent/doivent être apportées à la sûreté de la conception des unités concernées. Ceci peut s’effectuer au travers d’un exercice de comparaison entre la conception des unités concernées et celle des centrales nucléaires belges les plus récentes. En parallèle, il faudrait se positionner par rapport à l’évolution internationale en matière de conception et de technologie des réacteurs PWR. A cette occasion, on s’interroge sur l’application possible des améliorations conceptuelles des récentes unités PWR aux unités concernées.

La méthodologie est vérifiée par les autorités de sûreté qui contrôlent notamment si cette méthodologie a permis d’identifier correctement les préoccupations connues en matière de sûreté au niveau de la conception des unités concernées (expérience acquise lors de l’exploitation, révisions décennales de sûreté...).

[...]

Il est demandé à l’exploitant de proposer des améliorations sur le plan technique des installations de Doel 1/2 et de Tihange 1, afin d’approcher le niveau des centrales nucléaires les plus récentes. Des mesures compensatoires peuvent éventuellement être envisagées pour des domaines où des solutions technologiques ne seraient que partiellement, voire pas du tout, réalisables. Tant les approches déterministes que probabilistes peuvent être mises à profit pour démontrer la valeur ajoutée des améliorations possibles à apporter à la conception.

Sur base de son analyse, l’exploitant transmet une proposition d’amélioration de la conception à l’AFCN et à Bel V. Au terme d’une concertation entre Bel V et l’exploitant, une liste des points d’amélioration à apporter à la conception est établie tout comme un plan précis pour l’implémentation de ces améliorations. Cette liste est soumise à l’approbation de Bel V et de l’AFCN. Au final, cette concertation aboutit à un « agreed design upgrade », défini et mis en œuvre selon le planning établi.”

Selon le « Rapport de suivi 2010 », Electrabel a mis ces attentes en œuvre comme suit:

“Electrabel a développé une approche visant à définir les améliorations qui doivent permettre d’augmenter le niveau de sûreté qu’offre actuellement la conception des centrales de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1. Cette approche consiste à réévaluer leur conception et, à partir de là, à établir un plan d’amélioration.

L’installation est auditée en ayant recours à diverses sources d’informations. Cet audit met en lumière des préoccupations liées à la sûreté et celles-ci servent à définir des thèmes pour la mise à niveau de la conception (‘design upgrade’).

Les différentes sources d’information s’organisent autour de six piliers :

- Analyse comparative entre la conception actuelle et les critères généraux de conception des centrales nucléaires définis dans la norme américaine 10 CFR 50 Appendix A ;
- Gestion des expériences des centrales nucléaires : rapports d’inspection de Bel V, feedback interne sur l’exploitation, etc.

- Retour sur les résultats des précédentes révisions périodiques de sûreté ;
- Benchmark de la conception de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1 par rapport à des centrales nucléaires belges plus récentes, à des centrales nucléaires étrangères de même génération et à des centrales nucléaires de conception nouvelle ;
- Analyse comparative avec les exigences de la Western European Nuclear Regulators Association (WENRA);
- Analyse de l'évolution récente du cadre réglementaire.

L'objectif premier est de définir le poids de chaque préoccupation afin de fixer les priorités du programme général de modernisation de la conception des centrales nucléaires. Il s'agit de la base de la méthodologie et de la définition des étapes qui doivent permettre de dresser une liste des améliorations potentielles pour chaque thème traité.

Dans la pratique, l'application de cette méthodologie et des différentes étapes s'apparente à développer des points d'attention et à les intégrer dans une « LTO Short list » des préoccupations en matière de sûreté, qui doit être analysée. Ces différentes étapes incluent le regroupement, le screening et l'identification des facteurs à risque associés.

La suite des analyses doit permettre de définir les améliorations potentielles en matière de conception, leur impact en termes de sûreté et leur faisabilité.

Enfin, une évaluation globale sera effectuée en collaboration avec les autorités de sûreté pour parvenir à un 'Agreed Design Upgrade'."

Le « Rapport de suivi 2010 » reprend également l'état des lieux suivant:

“L'approche proposée par Electrabel pour le volet 'Design Upgrade' a été examinée de manière indépendante par Bel V et acceptée.

Les préoccupations en matière de sûreté (LTO issues) sont actuellement identifiées et regroupées en collaboration avec Bel V. Fin 2010, 25 préoccupations ont été reprises sur une liste limitée de thèmes (LTO short list) pour Doel 1 et Doel 2. En ce qui concerne Tihange 1, ces préoccupations en matière de sûreté se chiffrent à 18.

La pondération et l'étude de faisabilité des améliorations potentielles de la conception se prolongeront jusque mi-2011. Une sélection des propositions acceptables visant à améliorer la conception sera alors effectuée. Cette sélection permettra à Electrabel d'ajuster sa proposition pour la rendre optimale pour fin 2011 (Agreed Design Upgrade).”

Par courrier du 19 juillet 2011, l'AFCN a refusé de divulguer le document demandé pour les raisons suivantes:

L'AFCN se base sur l'article 27, § 1^{er}, 8^o (avis ou opinion communiqués volontairement et à titre confidentiel par un tiers à une instance environnementale, pour lesquels celui-ci a explicitement demandé la confidentialité, à moins qu'il n'ait consenti à la publicité) et sur l'article 32, § 1^{er} (information environnementale qui est inachevée ou en cours d'élaboration et dont la divulgation peut être source de méprise) de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

L'AFCN avance en premier lieu que le document demandé est un document de travail qui a été rédigé par Electrabel et soumis, par la suite, à l'AFCN. Elle souligne le fait que l'évaluation n'est pas encore terminée et qu'elle nécessite la poursuite de concertations avec Bel V² et l'exploitant. La liste n'est donc pas finalisée et est, en conséquence, encore sujette à modification. Le document comprend ainsi une première liste provisoire des préoccupations potentielles en matière de sécurité qui a été établie en interne par Electrabel en vue de préparer la concertation avec Bel V et l'AFCN ainsi que leurs évaluations. Il conduira à la rédaction du « dossier LTO » officiel qui sera introduit fin 2011 auprès de l'Agence. Il ne comprend donc pas encore la proposition de projet d'améliorations y relatives qui est attendue dans le dossier LTO.

L'AFCN estime en outre que la divulgation du document demandé pourrait être source de méprise pour les raisons suivantes:

- Le document de travail doit, dans sa forme actuelle, encore être complété et validé par l'exploitant. Il s'agit seulement d'un premier brouillon qui a été remis à l'Agence à titre confidentiel.
- Le document final doit encore être évalué par Bel V et l'AFCN, une fois le « dossier LTO » introduit fin 2011. Cela aura pour conséquence que certains éléments disparaîtront, le cas échéant, complètement de la liste et que d'autres seront éventuellement ajoutés.
- Pour une bonne compréhension du document, celui-ci doit être complété par une note d'accompagnement afin de:
 - o Pouvoir faire cadrer le jargon fréquemment utilisé avec les références mentionnées dans le document afin d'éviter d'engendrer une quelconque méprise dans le chef de personnes qui ne sont pas familiarisées avec le fonctionnement de l'organisation. Dans une matière aussi sensible que celle-ci, l'AFCN souhaite informer le public de manière détaillée et objective.

² Bel V est une fondation de droit privé créée le 7 septembre 2007 par l'AFCN et qui offre un support technique à l'autorité nucléaire belge.

- o Avoir connaissance des éventuels projets d'amélioration qui sont souhaitables ou possibles, de même que des mesures alternatives existantes ou à développer qui peuvent offrir une protection tout aussi adéquate.

Par courrier du 2 septembre 2011, Messieurs Olivier Deleuze et Kristof Calvo ont introduit un recours contre la décision de refus de l'AFCN auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après dénommée la Commission. Ils formulent les objections suivantes contre les motifs de refus susmentionnés:

- *En ce qui concerne l'invocation de l'article 32, § 1^{er} de la loi du 5 août 2006:*

“Les motifs de la décision contre laquelle le présent recours est introduit font apparaître que l'information demandée serait inachevée et tomberait donc sous le coup de l'article 32, § 1^{er}, de la loi du 5 août 2006 car elle devrait faire l'objet d'une concertation avec l'A.F.C.N. et Bel V et est sujette à modification (décision, p. 2/4). L'A.F.C.N. explique longuement dans sa décision que la phase d'identification des préoccupations de sûreté doit être suivie d'une phase de proposition d'améliorations dans la conception des installations. Le document serait inachevé dans la mesure où il ne comprend pas les propositions d'amélioration de la conception. Il ressort de la décision que, selon l'A.F.C.N., seul le dossier LTO présenté fin 2011 serait un document achevé. De plus, l'A.F.C.N. fait valoir qu'elle a récemment demandé à Electrabel de réexaminer la *LTO shortlist* pour tenir compte de la catastrophe de Fukushima. L'A.F.C.N. ajoute, enfin, que la publication de cette information pourrait être source de méprise dans notre chef ou dans celui du public.

Nous nous trouvons en réalité devant deux informations différentes. La première concerne l'identification des 25 préoccupations de sûreté pour Doel 1 et Doel 2 et des 18 préoccupations de sûreté pour Tihange 1 comprise dans le document intitulé “*LTO shortlist*”. Il s'agit d'identifier des risques potentiels. La seconde information concerne des propositions d'amélioration de la conception des installations. Il s'agit d'identifier les modifications qui devraient ou pourraient être apportées aux installations en cas de prolongation de la durée de vie des centrales. Cette dernière information présente un lien avec l'information précédente puisque les améliorations devront pallier certains risques identifiés par la LTO shortlist, mais elle n'en constitue pas moins une information distincte. L'identification de problèmes potentiels et l'identification de modifications possibles ou souhaitables ne constituent pas la même

information. La demande ne porte nullement sur le “dossier LTO” qui n’existe pas encore, mais sur la liste des préoccupations de sûreté confectionnée par Electrabel qui, quant à elle, constitue une information achevée. Conformément à l’article 4, § 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l’accès du public à l’information en matière d’environnement la notion d’information inachevée doit être interprétée restrictivement (voir Doc. parl., Ch. représ., sess. 2005-2006, n° 2511/001, p. 34; C.E. (réf.), 14 avril 2009, n° 192.371, *Nationale Instelling voor Radioactief afval en verrijkte Splijststoffen*; C.E., 9 juin 2011, n° 213.770, *Nationale Instelling voor Radioactief afval en verrijkte Splijststoffen*). Le caractère préparatoire de la *LTO shortlist* n’en fait pas une information inachevée (*Doc. parl.*, Ch. représ., sess. 2005-2006, n° 2511/001, p. 42). De plus, ce caractère préparatoire est contingent. L’A.F.C.N. aurait en effet parfaitement pu demander à Electrabel de préparer une telle liste sans demander de propositions d’améliorations de la conception. Une liste de préoccupations de sûreté n’a pas besoin d’être liée à une proposition d’amélioration afin d’être complète et cohérente.

La circonstance que l’A.F.C.N. a récemment demandé à Electrabel de réexaminer la *LTO shortlist* pour tenir compte de la catastrophe de Fukushima ne signifie pas que cette liste n’était pas achevée fin 2010 – soit avant la catastrophe – lorsqu’elle a été remise à l’A.F.C.N. Le fait que les informations sont toujours susceptibles d’être actualisées en fonction des circonstances ne signifie pas qu’elles soient inachevées et ne peut constituer un motif de refus d’accès à l’information environnementale.

[...]

La circonstance que la publication de l’information pourrait être source de méprise n’est, par conséquent, pas relevante en l’espèce puisque n’étant pas face à une information inachevée l’hypothèse vise par l’article 32, § 1er de la loi du 5 août 2006 n’est pas applicable. [...] Afin de justifier que l’information demandée pourrait être source de méprise, l’A.F.C.N. met en avant que cette information devrait être accompagnée d’une note explicative à destination des personnes qui ne sont pas familières des aspects techniques de la matière (décision, p. 4/4). Ceci n’est pas une des causes d’exception à la publicité, prévues à l’article 27 ou 32 de la loi du 5 août 2006, mais le simple rappel d’une obligation complémentaire à l’obligation de mettre l’information à disposition (art. 18, 1er, loi du 5 août 2006). Aucune disposition de la loi du 5 août 2006 n’empêche l’A.F.C.N. de joindre une note explicative aux informations qu’elle transmet au public.

[...]

Nous ajoutons en ordre subsidiaire que, même à considérer que la *LTO shortlist* serait une information inachevée – *quod non*-, cette circonstance seule ne constitue pas un motif de refus suffisant au regard de l'article 32, § 1^{er}, de la loi du 5 août 2006, qui requiert que l'instance environnementale mette en balance l'intérêt servi par l'exception visée avec l'intérêt public protégé par la publicité de l'information. En contradiction avec l'obligation de motivation formelle rappelée par l'article 22, § 5 de la loi du 5 août 2006, la décision de l'A.F.C.N. ne fait pas apparaître que cette instance environnementale a effectué cette mise en balance des intérêts. La motivation formelle doit faire apparaître concrètement la raison pour laquelle un des intérêts publics l'a emporté sur l'autre (C.E., 19 juillet 2006, n° 161.407, *Housieaux*).”

- *En ce qui concerne l'invocation de l'article 27, § 1^{er}, 8° de la loi du 5 août 2006:*

“Le motif de refus visé par l'article 27, § 1, 8° doit être interprété restrictivement (voir Doc. parl., Ch. représ., sess. 2005-2006, n° 2511/001, p. 34; C.E. (réf.), 14 avril 2009, n° 192.371, *Nationale Instelling voor Radioactief afval en verrijkte Splitsstoffen*; C.E., 9 juin 2011, n° 213.770, *Nationale Instelling voor Radioactief afval en verrijkte Splitsstoffen*). La décision de l'A.F.C.N. n'indique pas la nature exacte de la demande d'Electrabel et les informations sur lesquelles elle porte. Nous avons l'honneur de demander à votre Commission de vérifier si la demande l'Electrabel a pu être qualifiée juridiquement en tant que demande de confidentialité au sens de la loi du 5 août 2006 et si Electrabel a demandé la confidentialité de la totalité des informations présentes dans la *LTO-shortlist*.

Même à considérer que l'information demandée correspondrait à l'hypothèse visée par l'article 27, § 1^{er}, 8° de la loi du 5 août 2006 la décision ne montre pas que l'intérêt servi par cette disposition a été mis en balance avec l'intérêt du public servi par la publicité. Une telle mise en balance est pourtant rendue obligatoire par l'article 27, § 1^{er} de la loi. L'obligation de motivation formelle rappelée dans l'article 22, § 5 de la loi du 5 août 2006 n'a pas été respectée par l'A.F.C.N.”

- *L'argumentation porte aussi spécifiquement sur la mise en balance des intérêts:*

“Le résultat de la balance des intérêts qui devrait éventuellement être effectuée pour l'un ou l'autre des deux motifs d'exception visés devrait en l'occurrence être favorable à la publication de l'information environnementale demandée. Lors de la mise en balance des intérêts, l'instance environnementale ne doit pas prendre en compte l'intérêt que présenterait dans le cas d'espèce cette confidentialité interprétée de façon restrictive pour *l'intérêt général* en

comparaison avec le désavantage que présenterait cette confidentialité pour l'intérêt général du fait de l'atteinte au principe de transparence. Le but de la loi du 5 août 2006 n'est pas que les autorités publiques concernées servent des intérêts particuliers. Nous n'apercevons pas en quoi la confidentialité des informations environnementales demandées présenterait un avantage quelconque pour l'intérêt général. En revanche, la transparence administrative est manifestement un but d'intérêt public, qui se formalise entre autres dans l'article 32 de la Constitution. La publication d'informations sur les préoccupations de sûreté des installations nucléaires doit être reliée au droit à la protection d'un environnement sain déposé dans l'article 23, alinéa 3, 4° de la Constitution. Un tel droit devrait intervenir dans la balance des intérêts en présence qu'effectuera votre commission concernant l'accès à cette information [...] et cela d'autant plus que certaines préoccupations de sûreté présentes dans la *LTO shortlist* risquent, aux dires de l'A.F.C.N. elle-même, de disparaître dans les documents ultérieurs. De plus, la loi du 5 août 2006 est la transposition de la directive 2003/4/CE du Parlement et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, elle devrait donc être interprétée au regard de l'article 191 du T.F.U.E. qui énonce les principes sur lesquels la politique de l'Union en matière d'environnement est basée. Les principes de prévention, de précaution et de niveau élevé de protection de l'environnement doivent être pris en compte dans la balance des intérêts en présence et favoriser la publication de l'information environnementale demandée. L'intérêt de la publication l'emporte, par conséquent, sur l'intérêt de la confidentialité."

Par courrier du 6 octobre 2011, le secrétariat de la Commission a signalé à Messieurs Deleuze et Calvo et à l'AFCN qu'après la publication au Moniteur belge du 5 octobre 2011 de l'arrêté royal du 26 septembre 2011 modifiant l'arrêté royal du 21 avril 2007 portant nomination des Membres de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (*MB* 18/6/2007, p. 33.268), la Commission pouvait, à dater du 5 octobre 2011, traiter du recours. Elle a par ailleurs invité par e-mail l'AFCN à expliquer son point de vue dans le cadre d'une audition. L'AFCN a réagi positivement à cette demande par mail du 10 octobre 2011.

Conformément à la décision de la Commission du 24 octobre 2011, Messieurs Deleuze et Calvo et l'AFCN ont été informés par mail le 28 octobre 2011 de la prolongation du délai de réponse de quinze jours.

2. La recevabilité du recours

Pour saisir valablement la Commission, il est seulement nécessaire que le demandeur s'adresse à la Commission dans un délai de soixante jours calendrier prenant cours le jour suivant l'envoi de la décision. L'article 8 de la loi du 5 août 2006 stipule toutefois que lorsque le document - portant la décision de refus à la connaissance de l'administré- ne mentionne pas les éventuelles possibilités de recours, les instances compétentes auprès desquelles le recours doit être introduit et les formes et délais qui sont d'application, le délai d'expiration pour l'introduction du recours ne prend pas cours. La Commission constate que la décision de refus du 19 juillet 2011 ne mentionne pas les possibilités de recours de sorte que la limitation du délai endéans lequel le recours administratif doit être introduit ne s'applique pas. Le recours est donc, en tout état de cause, introduit en temps utile.

Il n'est pas nécessaire de justifier un intérêt. Il doit seulement apparaître qu'une instance environnementale n'a pas donné suite à une demande de publicité.

3. L'objet du recours

Le recours porte sur la « LTO-shortlist » mentionnée dans le rapport de suivi de 2010 qui a été rendu public via le site Internet de l'AFCN.

L'objet du recours correspond à l'objet de la demande initiale.

4. Le bien-fondé du recours

4.1 L'applicabilité de la loi du 5 août 2006

La Commission constate qu'il n'est pas contesté que la demande d'accès porte sur des informations en matière d'environnement au sens de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

4.2 L'examen de la possibilité d'invoquer des motifs d'exception

Sur la base de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 5 août 2006, toutes les informations en matière d'environnement dont dispose une instance environnementale sont en principe publiques.

L'information ne peut être soustraite à la publicité, sur la base d'un refus suffisamment motivé et de manière concrète, que lorsqu'un motif d'exception reconnu par la loi du 5/8/2006 doit ou peut être invoqué et qu'une mise en balance des intérêts s'opère entre d'une part, le droit du public servi par la publicité et d'autre part, l'intérêt protégé.

En vérifiant si, dans le cas soumis, un ou plusieurs motifs d'exception peuvent être invoqués, la Commission constate que seuls les motifs d'exception visés à l'article 32, § 1er, l'article 27, § 1er, 8° et l'article 27, § 1er, 2° de la loi du 5 août 2006 peuvent être pris en considération comme fondement d'un refus. Dans le cadre de ces motifs d'exception, la demande ne peut en tout cas être rejetée que si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt spécifique qui est servi par le refus de la publicité.

a. Le motif d'exception mentionné à l'article 32, § 1er de la loi du 5 août 2006

L'article 32, § 1er de la loi du 5 août 2006 stipule que l'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”*.

Pour que ce motif d'exception puisse être invoqué, il doit être satisfait de manière cumulative à plusieurs conditions. Tout d'abord, il doit s'agir d'informations inachevées ou en cours d'élaboration. Ensuite, la publicité doit donner lieu à une méprise. Enfin, l'intérêt général qui est servi par la publicité ne peut pas l'emporter sur l'intérêt protégé. Il convient de noter en outre que ce motif d'exception n'est pas un motif d'exception obligatoire mais offre la possibilité de refuser la publicité. A la lumière de l'obligation de mise en balance des intérêts, ce motif implique en conséquence une obligation de motivation renforcée.

L'exposé des motifs de la loi du 5 août 2006 (*Docs. Parl. Chambre, 2005-2006, 51-2511/001, 42*) précise la portée de ce motif d'exception. Plus spécifiquement, il explique quand un document peut être considéré comme étant inachevé ou incomplet.

“Le moment à partir duquel une information environnementale peut être considérée comme « achevée », diffère d'une information environnementale à l'autre. Il faut ainsi faire une distinction entre les informations environnementales qui sont réalisées dans le cadre d'une procédure décisionnelle et d'autres types d'informations environnementales.

Les informations environnementales préparatoires à une procédure décisionnelle sont seulement achevées si elles ont obtenu un statut définitif, c'est-à-dire si elles ont été signées par la personne qui est compétente dans le cadre de cette procédure. Cela ne signifie donc pas du tout qu'une décision finale ne doit être prise dans la procédure. Les rapports intermédiaires, les avis et les notes sont publics, même avant que la décision finale ne soit tombée, pour autant qu'ils soient définitivement achevés, c'est-à-dire signés par la personne compétente, même si ces informations sont modifiables ou révisables à la suite de nouveaux facteurs et éléments.

Les autres informations environnementales, qui ne cadrent pas dans une procédure décisionnelle sont qualifiées par l' (les) auteur(s) même(s) du document comme étant achevées ou pas. Ainsi une information environnementale qui aura été rédigée par un groupe de personnes ne sera achevée que lorsque le groupe décidera qu'elle est achevée, c'est-à-dire lorsque plus aucun changement ne doit être apporté au document, ce qui n'exclut pas que des modifications ne soient possibles par après, suite à de nouvelles circonstances.

Les informations environnementales qui sont rédigées par les membres du personnel de l'administration, et qui doivent servir de point de départ pour une discussion en réunion, ne sont pas achevées tant qu'elles n'ont pas été approuvées lors de cette réunion. Les informations environnementales qui résultent de cette réunion, et qui peuvent, par exemple, être considérées comme présentant le point de vue de l'administration et qui ont été «portées» par l'administration, sont toutefois publiques, même si elles ne constituent encore qu'une proposition initiale faite au responsable politique qui doit encore donner son approbation à ce sujet.”

Il ressort de cette explication que les notions “en cours d'élaboration” et “inachevé” doivent être comprises de manière restrictive. Un document qui quitte une organisation et qui est introduit auprès d'une autre organisation dans le cadre d'un échange d'informations doit à ce moment précis être considéré comme étant achevé, même s'il peut être mis à jour ultérieurement. C'est le cas du document qu'Electrabel a fourni à l'AFCN qui contient un état des lieux se rapportant à un exercice de réflexion qui

s'est opéré au sein d'Electrabel. Electrabel a fourni ce document à l'AFCN dans le cadre d'une procédure clairement établie au préalable et selon un plan par étapes également convenu préalablement.

A la lumière de ces éléments, le fait de considérer des informations en matière d'environnement comme étant achevées ne signifie donc pas que ces informations ne puissent pas être adaptées ultérieurement. Il en résultera alors un nouveau document dont le statut devra être évalué à ce moment.

Puisque le document a été remis à l'AFCN dans le cadre d'une présentation relative à un échange d'informations et selon la procédure de travail prévue préalablement, la Commission considère que le document est achevé au sens de la loi.

La simple constatation que l'une des conditions - devant exister de manière cumulative pour que l'article 32, §1^{er} s'applique - n'est pas remplie suffit et il ne faut en conséquence pas vérifier s'il est satisfait aux autres conditions.

Ce motif d'exception ne peut donc pas être invoqué.

b. Le motif d'exception de l'article 27, § 1^{er}, 8^o de la loi du 5 août 2006

L'article 27, § 1^{er}, 8^o de la loi du 5 août 2006 stipule qu'une instance environnementale doit refuser une demande de publicité lorsque l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection d' "*un avis ou une opinion communiqués volontairement et à titre confidentiel par un tiers à une instance environnementale, pour lesquels celui-ci a explicitement demandé la confidentialité, à moins qu'il n'ait consenti à la publicité*".

Ce motif d'exception ne peut être invoqué que dans la mesure où plusieurs conditions cumulatives sont remplies.

L'information doit tout d'abord porter sur un avis ou une opinion émanant d'un tiers. Ensuite, cette information doit avoir été communiquée volontairement à une instance environnementale et la confidentialité de l'information doit avoir été *explicitement* demandée au moment de fournir les informations. En ce qui concerne la possibilité d'invoquer la confidentialité de l'information, la Commission souhaite

attirer l'attention sur le fait que l'existence d'une « atmosphère de confidentialité » entre l'AFCN et Electrabel, comme mentionnée par l'AFCN lors de l'audition, ne peut pas être prise en compte ; la confidentialité devant être explicitement demandée lors de la communication de chaque document, ce conformément à la loi.

Les informations demandées se composent d'un tableau reprenant respectivement 25 (Doel 1 et Doel 2) et 18 critères (Tihange 1) auxquels différentes valeurs sont accordées réparties selon différents aspects. Il convient de noter qu'un doute pourrait exister quant au fait de considérer ces valeurs comme "un avis ou une opinion" émanant d'Electrabel, même s'il s'agit d'une évaluation des risques. Les différentes valeurs semblent en effet avoir été obtenues simplement en appliquant un modèle méthodologique qui a été validé par Bel V.

Par ailleurs, rien ne démontre qu'Electrabel a explicitement demandé la confidentialité de ces informations au moment où elles ont été fournies à l'AFCN. Cela ne ressort en effet pas du document en tant que tel et il a été confirmé par l'AFCN lors de l'audition que cela n'a pas été explicitement demandé. Si c'est l'AFCN qui promet elle-même la confidentialité, il n'est pas satisfait à la condition légale d'une demande explicite formulée par le tiers qui communique le document.

Ce motif d'exception ne peut donc pas être invoqué.

c. Le motif d'exception de l'article 27, § 1er, 2° de la loi du 5 août 2006

La Commission estime que certaines informations contenues dans la « LTO-shortlist » doivent être soustraites à la publicité pour des raisons de protection de l'ordre public, de sécurité publique - en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou de défense du territoire, exceptions mentionnées à l'article 27, § 1er, 2° de la loi du 5 août 2006.

La Commission constate en effet que la « LTO-shortlist » contient certaines informations relatives à l'existence potentielle de problèmes concernant la protection contre l'intrusion et la garantie de l'accès par rapport à un bâtiment clairement désigné de Doel 1 et Doel 2. Cela pourrait permettre à certains individus d'utiliser ces informations de manière abusive afin de détecter d'éventuelles faiblesses au niveau de

l'accès, de sorte que la sécurité publique pourrait être compromise si des éléments de localisation devaient être divulgués. La Commission estime que, pour ces informations, l'intérêt public qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt que le motif d'exception de l'article 27, § 1^{er}, 2° de la loi du 5 août 2006 veut protéger.

4.3 La publicité partielle

Etant donné que toutes les informations présentes dans le document demandé ne peuvent pas être divulguées, la Commission doit vérifier s'il peut être procédé à une publicité partielle. L'article 31 de la loi du 5 août 2006 stipule en effet qu' « *une information environnementale est rendue publique en partie si elle contient d'autres informations que celles pour lesquelles s'applique une exception et s'il est possible de séparer les informations susvisées des autres informations.* ». La Commission estime que les informations qui ne peuvent pas être divulguées sur la base de l'article 27, §1^{er}, 2° de la loi du 5 août 2006 peuvent sans aucun problème être séparées des autres informations contenues dans le document demandé.

4.4 Conclusion

La Commission décide que le document demandé, qui est une information en matière d'environnement au sens de la loi du 5 août 2006, doit être divulgué, à l'exception de la désignation du bâtiment et du « Kring » au point (13) de la LTO-shortlist “Beveiliging van gebouw [...] tegen indringing & verzekering van toegang” en ce qui concerne les centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2. Le trigramme désignant le bâtiment et le « Kring » doit, par deux fois, être occulté de la version du document qui sera envoyée au demandeur.

La copie partielle de la « LTO-shortlist » doit être fournie aux demandeurs dans les 14 jours qui suivent la notification de la présente décision.

Bruxelles, le 18 novembre 2011.

La Commission était composée comme suit:

Jo Baert, président

Frankie Schram, secrétaire et membre

Maud Istasse, membre

Angélique Gérard, membre

Steven Vandenborre, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président