



Commission
fédérale de Recours pour l'accès aux
informations environnementales

RAPPORT ANNUEL 2011

1. Aperçu du fonctionnement

La loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement a institué la Commission fédérale de Recours pour l'accès aux informations environnementales (ci-après dénommée « la Commission »). Cette Commission est un organe administratif de recours qui prend des décisions sur l'accès aux informations environnementales. Elle a aussi une fonction d'avis et offre son soutien par application de la loi du 5 août 2006. La Commission s'est réunie onze fois en 2011.

La Commission a été confrontée au fait que son mandat s'est terminé et n'a pas été renouvelé à temps. En effet, le mandat des membres de la Commission dure quatre ans et a commencé le 28 juin 2007. Le Gouvernement en affaires courantes a décidé de prolonger temporairement le mandat des membres de la Commission, qui se terminait le 27 juin 2011, jusqu'au 27 décembre 2011. Cette décision a été prise par 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, qui a été publié au Moniteur belge le 5 octobre 2011. Étant donné que son mandat n'a pas été renouvelé à temps, la Commission n'a pas pu, dans plusieurs cas, prendre de décision dans les délais déterminés par la loi du 5 octobre 2006 et a donc dépassé ceux-ci.

2. Les décisions et avis

2.1 Nombre de recours

La Commission a reçu cinq recours en 2011.

2.2 Aperçu des décisions

Décision	Parties	Résultat	Objet
DECISION n° 2011-1 (NL)	X/Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire	Recevable et fondé	Copie de la correspondance échangée entre l'AFSCA et le Ministère

			néerlandais des Affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation
DECISION n° 2011-2 (NL)	X/Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire	Décision intermédiaire	Copie des rapports d'inspection de l'horeca
DECISION n° 2011-3	DELEUZE-CALVO/A.F.C.N.	Recevable partiellement fondé et	La "LTO-shortlist" sur les centrales nucléaires de Doel 1, Doel 2 et Tihange 1
DECISION n° 2011-4 (NL)	X/CONSEIL SUPERIEUR DE LA SANTE	Partiellement recevable partiellement fondé et	Copie des avis confidentiels du Conseil supérieur de la Santé
DECISION n° 2011-5 (NL)	X/BRANDWEER HASSELT	Décision intermédiaire	Copie des documents de Brandweer Hasselt en rapport avec le Pukkelpop
DECISION n° 2011-6 (NL)	X/Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire	Partiellement recevable partiellement fondé et	Copie des rapports d'inspection de l'horeca

2.3 Publication des décisions et des avis

L'article 9, paragraphe 4, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, appelée Convention d'Aarhus, impose l'obligation de rendre les décisions de la Commission fédérale de Recours accessibles au public. Depuis 2010, les décisions et les avis peuvent être consultés sur le site web de la Commission

(<http://www.documentsadministratifs.be>). Sur ce site se trouvent également des informations sur la législation fédérale en matière de publicité ainsi que des informations pratiques pour les demandeurs.

3. Recours introduits contre des décisions de la Commission fédérale de Recours

En 2009, un recours en annulation a été introduit auprès du Conseil d'État contre trois décisions de la Commission fédérale de Recours (voir rapport annuel 2009).

a. La suspension de la décision n° 2009-2 (VAN DER STRAETEN/ONDRAF) a été demandée en extrême urgence auprès du Conseil d'État. Dans son arrêt 192.371 du 14 avril 2009, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension. Ensuite, l'ONDRAF a introduit un recours en annulation contre cette même décision, lequel a également été rejeté par l'arrêt 213.770 du 9 juin 2011.

b. Un recours en annulation a été introduit par S.A. Bayer et autres contre la décision n° 2009-3 (INTER ENVIRONNEMENT WALLONIE/SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement). Cette affaire est encore pendante.

c. Un recours en annulation a également été introduit par SCRL ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS TEST ACHATS contre la décision n° 2009-5 (TEST ACHAT/ Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement). Le recours a été rejeté par l'arrêt 216.852 du 15 décembre 2011 du Conseil d'État.

4. Recommandations

Étant donné que le Parlement n'a pas eu la possibilité de débattre du rapport annuel de la Commission en 2010 et en 2011 et qu'il n'existait aucun gouvernement de plein exercice, la Commission a jugé opportun de reprendre quelques recommandations qu'elle a faites dans les rapports annuels de 2009 et 2010, celles-ci étant toujours pertinentes.

4.1 L'application de la loi du 5 août 2006

La Commission constate que les délais fixés par la loi ne permettent pas toujours, dans des dossiers très *complexes*, de rassembler les informations nécessaires et d'étudier suffisamment les documents demandés pour parvenir à une décision consciencieuse et réfléchie. La possibilité de prolonger le délai pour prendre une décision dans les marges offertes par la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil devrait être étendue. La Commission estime en effet que cela a peu de sens d'intégrer des délais dans la loi si ceux-ci ne peuvent être respectés en pratique.

4.2 Un meilleur statut pour la Commission

La Commission fédérale de Recours a constaté que ses membres ne sont pas suffisamment protégés contre des actions en responsabilité qui seraient intentées par les intéressés. Elle plaide donc en faveur d'une modification de la loi du 5 août 2006 de sorte que l'indépendance de la Commission, qui est déjà inscrite dans la loi, soit également suffisamment garantie dans la pratique en rendant impossible, sauf application du régime commun de responsabilité civile en cas de dol ou faute grave, des actions en responsabilité civile à l'encontre des membres individuels de la Commission et en lui offrant la possibilité d'avoir recours à un avocat pour se défendre en justice. La Commission a à cette fin déjà entrepris les démarches nécessaires sous l'ancienne législature en informant par lettre du 29 avril 2009 le Ministre du Climat et de l'Énergie, compétent en matière d'Environnement, ainsi que le Ministre de l'Intérieur.. Le Gouvernement a préparé un avant-projet de loi sur lequel le Conseil d'Etat a émis un avis le 4 mai 2010. En raison de la difficulté à former un gouvernement et de la limitation des compétences du gouvernement en affaires courantes, le projet de loi modifiant la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement n'a finalement été introduit auprès du Parlement que le 23 septembre 2011 (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-1759/001). Il a été adopté par la Chambre le 15 décembre 2011 et envoyé au Sénat qui n'a pas évoqué le projet de loi.

4.3 Un plaidoyer pour plus de transparence

La loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement réalise la transposition au niveau fédéral de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et le premier pilier de la Convention d'Aarhus. De cette manière, un régime de publicité spécifique à l'information en matière d'environnement a été instauré, celui-ci dérogeant aux règles en vigueur pour l'information non environnementale contenue dans les documents administratifs. Bien que le législateur ait fait un effort pour faire concorder les deux régimes, l'existence de deux réglementations distinctes engendre de nombreuses difficultés, tant pour les citoyens que pour l'administration. La Commission a remarqué que, dans la pratique, de nombreuses instances environnementales éprouvent des difficultés à déterminer si une information doit être qualifiée d'environnementale. La Commission a également pu dans l'affaire Test-Achats/Institut scientifique de Santé publique (décision n° 2009-5), l'affaire Meussen/Conseil supérieur de la santé (décision n° 2011-4) et l'affaire Engels/Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (décision n° 2011-6) constater elle-même qu'il n'est pas simple de déterminer ce qui relève de la notion d'information environnementale. En outre, de nombreux documents présentent un caractère mixte étant donné qu'ils contiennent des informations tant environnementales que non environnementales. En conséquence, il arrive que pour un seul document, il faille appliquer deux procédures de recours, à savoir un recours auprès de la Commission et un autre selon la procédure déterminée par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, pour autant que cette dernière soit encore d'application.

Les citoyens et les entreprises n'ont que faire de cette répartition artificielle des informations contenues dans les documents administratifs et de la complexité y afférente. La Commission plaide donc en faveur du développement d'un système de publicité uniforme. La complexité du système de publicité en Belgique est en effet déjà très élevée en raison de l'existence d'une règle de répartition des compétences à l'article 32 de la Constitution qui entraîne l'application, parfois simultanée, de plusieurs législations.

La Commission a en outre constaté qu'en raison de la définition très vaste de la notion « d'information en matière d'environnement », le demandeur peut, par la formulation de sa demande elle-même, déterminer partiellement de quelle loi elle relève, même s'il vise toujours la même information : la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ou la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

La Commission estime qu'il est souhaitable d'harmoniser les systèmes de publicité de l'administration existant au niveau fédéral.

4.4 L'absence de sanction en cas de refus de fournir des documents à la Commission fédérale de Recours

En 2011, la Commission a été confrontée au refus de deux instances environnementales de lui fournir sans délai les documents sur lesquels elle devait prendre une décision (voir les décisions n° 2011-2 et 2011-5). L'article 40 de la loi du 5 août 2006 dispose pourtant :

“La Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales peut, lorsqu'elle est saisie d'un recours, consulter sur place toute information utile ou se les faire communiquer par l'instance environnementale.

Cette Commission peut entendre toutes les parties et tous les experts concernés et demander des informations complémentaires aux membres du personnel de l'instance environnementale concernée.”

Le législateur n'a pas prescrit de sanction face au non-respect de cette disposition.

Lorsque les instances refusent de fournir les documents à la Commission, celle-ci n'est par conséquent pas à même de prendre une décision sur un recours qui a pourtant été introduit auprès d'elle. En cas d'absence de - décision, le demandeur peut introduire ultérieurement un recours en annulation auprès du Conseil d'État mais cette absence de décision compromet la crédibilité et la responsabilité de la Commission. En ce cas, la Belgique manque ainsi à ses obligations internationales telles que formulées par la Convention d'Aarhus et la Directive 2003/4/CE.

Le refus temporaire de fournir des documents à la Commission empêche celle-ci de prendre des décisions dans les délais fixés par la loi du 5 août 2006, ce qui compromet tout aussi fortement la crédibilité du droit

d'accès aux informations environnementales, tel qu'il est formulé par le législateur. En outre, cela porte atteinte au droit fondamental d'accès aux documents administratifs prévu par l'article 32 de la Constitution.

Dès lors, la Commission estime opportun d'aborder ce problème le plus rapidement possible afin de garantir le fonctionnement indépendant et continu de la Commission, tel qu'il est exigé par la Convention d'Aarhus.

F. SCHRAM
secrétaire

J. BAERT
président