



Commission
fédérale de Recours pour l'accès aux
informations environnementales

RAPPORT ANNUEL 2012

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 huit fois en 2011.

Après que le mandat des membres de la Commission est arrivé à terme le 27 décembre 2011, la nouvelle composition de la Commission n'a été désignée que par l'arrêté royal du 14 mai 2012 (MB du 24 mai 2012). Les nouveaux membres ont prêté serment dans les mains de M. Melchior Wathelet, Secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Energie et aux Réformes institutionnelles.

2. Les décisions et avis

2.1 Nombre de recours

La Commission a reçu neuf recours en 2012.

2.2 Aperçu des décisions

Décision	Parties	Résultat	Objet
DECISION n° 2012-1 (NL)	X/BRANDWEER HASSELT (2)	Recevable et non fondé	Documents relatifs au Pukkelpop en possession du service incendie de Hasselt
DECISION n° 2012-2 (NL)	X/AFMPS	Décision intermédiaire	Documents relatifs aux implants PIP sur le marché belge
DECISION n°	X/INFRABEL	Recevable et	Mesures des vibrations sur

2012-3 (NL)		fondé	un passage à niveau
DECISION n° 2012-4 (NL)	X/ AFMPS	Recevable et partiellement fondé	Documents relatifs aux implants PIP sur le marché belge
DECISION n° 2012-5 (NL)	GREENPEACE/AGENCE FÉDÉRALE DE CONTRÔLE NUCLÉAIRE	Décision intermédiaire	Copie de la licence de transit par la Belgique de matières fissiles irradiées en provenance des Pays-Bas et en direction de la France
DECISION n° 2012-6	GREENPEACE/SPF INTÉRIEUR	Recevable et partiellement fondé	Plans provinciaux d'urgence et d'intervention et plans internes d'urgence de l'exploitant des centrales nucléaires
DECISION n° 2012-7	GREENPEACE/AGENCE FÉDÉRALE DE CONTRÔLE NUCLÉAIRE	Recevable et partiellement fondé	Copie de la licence de transit par la Belgique de matières fissiles irradiées en provenance des Pays-Bas et en direction de la France
DECISION n° 2012-8	GREENPEACE/SPF Finances	Recevable et partiellement	Informations relatives à

		fondé	l'importation de bois tropical en Belgique en possession de la douane
DECISION n° 2012-9	CAPACITY FOR DEVELOPMENT VZW/SPF SANTÉ PUBLIQUE, SÉCURITÉ DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT	Recevable et partiellement fondé	Informations relatives aux laboratoires et établissements d'élevage qui réalisent des expériences sur les animaux
DECISION n° 2012-10	X/RÉGIE DES BÂTIMENTS	Décision intermédiaire	Documents relatifs au lieu d'implantation d'une prison

2.3 Publication des avis et des conseils

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. Adaptation du cadre légal

La loi du 16 février 2012 (*MB* du 30 mars 2012) modifiant la loi du 5 août 2006 permet aux membres de la Commission d'échapper au droit commun de la responsabilité s'il s'agit d'une action en justice en responsabilité civile intentée par une/des personne(s) impliquée(s) dans une décision de la Commission. De plus, la Commission s'est vu accorder le droit de se faire représenter durant une procédure juridique qui est intentée contre elle.

La Commission se réjouit de la suite ainsi réservée à une recommandation qu'elle a formulée dans son rapport annuel précédent. Cette modification législative est d'autant plus bienvenue qu'elle garantit le principe d'indépendance de la Commission elle-même que des membres qui la composent (article 34 de la loi du 5 août 2006).

4. 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 (cf. rapport annuel 2009). La dernière affaire encore pendante, à savoir un recours en annulation introduit contre la décision n° 2009-3 (INTER ENVIRONNEMENT WALLONIE/SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) par la SA Bayer et consort, a entre-temps été réglée puisque la partie demanderesse s'est retirée.

En 2012, un recours en suspension et un autre en annulation ont été introduits contre la décision n° 2011-6 (ENGELS/Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire) par l'AFSCA. Pour ce qui est du recours en suspension de l'exécution en extrême urgence, le Conseil d'État a pris sa décision le 23 janvier 2012 dans son arrêt n° 217.421. Le Conseil d'État a débouté l'action en justice. Le recours en annulation est toujours pendant.

5. Recommandations

5.1 L'application de la loi du 5 août 2006

La Commission souhaite rappeler ce qu'elle a entre autres déjà relevé dans ses rapports annuels pour 2009 et 2010, à savoir 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.

5.2. Garantir l'effectivité des différentes réglementations régissant la transparence tant au niveau fédéral que des entités fédérées

La coexistence de réglementations prises au niveau fédéral ainsi que des entités fédérées qui répondent à un même objectif de transparence de l'administration, peut poser des problèmes au citoyen plus particulièrement quant au respect des délais dans lesquels un recours peut être introduit.

Ainsi, l'article 22 du décret du Parlement flamand du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration prévoit que le recours qu'un citoyen entend introduire contre une décision lui refusant l'accès en l'occurrence à des informations environnementales régies par l'article 15 de ce même décret, doit être introduit dans les 30 jours calendrier prenant cours :

- le jour suivant l'envoi de la décision ;
- le jour suivant l'expiration du délai de 30 ou 45 jours énoncé à l'article 20, § 3, alinéa 1^{er}, du décret, dans lequel l'administration est tenue de répondre à la demande d'accès aux informations environnementales.

L'article D.20.6, 2^{ème} alinéa du Livre Ier du Code wallon de l'Environnement du 27 mai 2004 prévoit un délai de 15 jours de la réception de la notification de la décision contestée ou, en l'absence d'une telle décision, dans les quinze jours qui suivent l'expiration du délai d'un ou de deux mois, selon le cas, déterminé à l'article D.15 du Code.

Le délai de recours fixé par l'article 36 de la loi du 5 août 2006 est de 60 jours courant à dater de l'envoi de la décision contestée ou de l'expiration du délai de 30 ou 45 jours calendrier visé à l'article 23 de la loi. La Commission dispose alors d'un délai de 30 ou 45 jours pour notifier sa décision au demandeur.

L'article 15 de l'ordonnance du 18 mars 2004 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale prévoit que le recours doit être introduit par lettre recommandée dans les deux mois de la décision de refus de l'autorité administrative, ou dans les deux mois de l'échéance d'un ou de deux mois, selon le cas.

On le constate d'emblée : dès lors que le recours introduit par le citoyen n'entre pas *ratione materiae* dans les compétences de la Commission parce qu'il relève de celle de l'une des trois commissions mises sur pied au niveau des entités fédérées et si de surcroît, la Commission n'est pas en mesure¹ de rendre sa décision rapidement, même si cette dernière se place toujours dans le respect du délai imparti pour ce faire, le citoyen risque de se retrouver privé de toute possibilité d'encore introduire un recours devant l'instance compétente.

Certes des solutions sont envisageables telles celles d'un examen *prima facie* de la compétence de la Commission ou de l'invitation faite au citoyen à introduire un recours, à titre conservatoire, devant plusieurs instances simultanément mais elles n'offrent pas les garanties suffisantes de sécurité juridique que le citoyen peut attendre de tout dispositif législatif ou décretaal quant à son applicabilité.

L'effectivité d'un recours dépend aussi des conditions auxquelles son introduction est subordonnée. Dès lors, lorsque dans une matière complexe comme celle de l'accès aux informations environnementales, plusieurs niveaux de pouvoir sont compétents, il conviendrait d'être attentif à une bonne articulation des règles et en l'espèce des délais en manière telle que le citoyen puisse effectivement user du droit au recours qui lui est reconnu par les différents dispositifs légaux et décretaux. La Commission veillera, quant à elle, à rechercher les solutions pragmatiques (tenue de réunions dans l'urgence, communication informelle faite au demandeur des possibilités à lui données par des réglementations prises par les entités fédérées) pour aider au mieux le citoyen à préserver son droit au recours.

¹ Et ce pour des raisons qui peuvent tenir à la difficulté du dossier mais également au fait que durant la période de fermeture, par exemple en fin d'année, des administrations, celle-ci ne sont pas en mesure de répondre aux demandes d'information formulées par la Commission sans quoi celle-ci ne peut statuer en toute connaissance de cause.

5.3 Un plaidoyer pour l'apprentissage du « 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. 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.

Comme la Commission l'a déjà constaté elle-même 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) qu'il n'est pas simple de déterminer ce qui relève de la notion d'information environnementale.

La Commission a réitéré cette même expérience, en 2012, dans nombre d'affaires qu'elle a eu à traiter : les affaires Greenpeace/Agence fédérale de contrôle nucléaire (Décisions n°2012-5 et 7), Greenpeace/SPF Affaires intérieures (Décision n° 2012-6) et Greenpeace/SPF Finances (Décision 2012-7) en sont les exemples les plus significatifs. La Commission a cependant pu, dans l'instruction de ces affaires, disposer de la collaboration des administrations concernées qui ont répondu positivement aux invitations à une audition. Cette mesure procédurale offerte à la Commission par l'article 40, alinéa 2, de la loi du 5 août 2006, est l'occasion d'un échange au départ de questions posées par les membres de la Commission aux représentants de l'administration, celle-ci trouvant ainsi un champ pour l'expression de sa position quant au principe de la transparence administrative et de son application au cas particulier qui l'oppose au demandeur. Mais l'audition est aussi un moment privilégié pour l'apprentissage du « plus de transparence ». « Plenty is no plague » dit-on Outre-Manche. Le législateur européen en était convaincu en 2003 et le législateur fédéral a concrétisé cette approche maximaliste par la définition large qu'il a donnée, dans la loi du 5 août 2006, à l'information environnementale. Il n'en demeure pas

moins que la transparence doit s'apprendre et pour ce faire, bien se comprendre. La Commission se propose de placer son action sur ce plan : entendre les administrations, écouter leur point de vue, le discuter avec elles afin de dégager ensemble une solution qui respecte l'esprit ayant présidé à la directive 2003/4/CE et à la l'adoption de la loi du 5 août 2006. Une telle démarche ne peut être que profitable aux deux acteurs majeurs en présence : le citoyen qui sollicite l'accès à l'information environnementale et l'administration qui la détient.

L'obligation de rapportage que prévoit l'article 16 de la loi du 5 août 2006 pourrait être mise à profit pour établir aussi un bilan de la manière dont les instances environnementales visées à l'article 11 de cette même loi - c'est-à-dire des administrations avec lesquelles la Commission est susceptible, lors du traitement d'un recours, d'entrer en dialogue - conçoivent et/ou ont expérimenté l'apport de la Commission dans leurs réponses à l'exigence de transparence et quelles pourraient être les actions à entreprendre en commun afin de créer ou renforcer les conditions du « plus de transparence ».

F. SCHRAM
Secrétaire

M. BAGUET
Présidente