



Commission fédérale de recours pour
l'accès aux informations
environnementales

RAPPORT ANNUEL 2019

1. Aperçu du fonctionnement

La loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement a créé la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (ci-après: la « Commission »). Cette Commission est un organe de recours administratif qui prend des décisions sur l'accès du public à des informations en matière d'environnement tel que garanti par l'article 32 de la Constitution et la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. De plus, la Commission a une compétence d'avis et elle offre un soutien dans l'application de cette loi du 5 août 2006.

Sur la base de l'arrêté royal du 14 mars 2016 portant nomination des membres de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (*MB* du 15 avril 2016), le mandat a pris fin le 27 décembre 2019. La Commission a toutefois décidé, sur la base du principe de la continuité des services publics de poursuivre l'exercice de son mandat jusqu'à ce que son remplacement ait été organisé. Le ministre compétent pour l'Environnement a entre-temps entrepris les démarches nécessaires pour recomposer la Commission dans les plus brefs délais.

2. Décisions et avis

2.1 Nombre de recours

En 2019, la Commission a reçu six recours. La Commission a pris huit décisions dont une décision intérimaire réparties sur huit réunions. Elle a en outre émis deux avis sur demande.

2.2 Récapitulatif des décisions prises

Décision	Partis	Résultat	Objet
DECISION n° 2019-1	X/COMMISSION DES PROVISIONS NUCLEAIRES	Recevable – non fondé	Un avant-projet de loi relative à des provisions nucléaires visant à modifier la loi du 11 avril 2003
DECISION	GREENPEACE/AGENCE	Recevable –	Un extrait de la base de

n° 2019-2	FEDERALE POUR LA SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE	partiellement fondé	données Sanitel
DECISION n° 2019-3	GREENPEACE/AGENCE FEDERALE POUR LA SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE	Recevable partiellement fondé	- Un extrait de la base de données Sanitel - Décision de révocation de la décision nr° 2019-2
DECISION n° 2019-4	X/AFCN	Recevable fondé	- Résultats d'un récent test d'étanchéité à la centrale nucléaire de Tihange 2
DECISION n° 2019-5	X/MINISTRE DE LA JUSTICE	Recevable non fondé	- Tous les documents administratifs sur la base desquels le ministre de la Justice a déclaré que la Sûreté de l'État n'avait pas assuré le suivi des manifestations climatiques et de leurs organisateurs
DECISION n° 2019-6	X/CENTRE ANTIPOISONS	Recevable fondé	- Toutes les pièces relatives à une infraction à la pulvérisation de glyphosate sur le terrain de foot de Stembert
DECISION n° 2019-7	X/AFCN	Recevable fondé	- Le rapport complet sur la nouvelle recherche UT de Doel 3
DECISION n° 2019-8	X/SPF SANTE PUBLIQUE, SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT	Recevable fondé	- Des relations entre certaines données des produits exportés avec les producteurs
AVIS n° 2019-1	SCIENSANO	Recevable	La divulgation des licences délivrées à Sciensano
AVIS n°	CENTRE ANTIPOISONS	Non recevable	L'application de la loi du 5 août 2006 sur le Centre

2019-2			Antipoissons
--------	--	--	--------------

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.

La Commission a toutefois dû constater qu'en l'absence de mise à jour des certificats de sécurité du portail d'accès, les visiteurs rencontrent des difficultés pour consulter le site Internet. Le SPF Intérieur a été interpellé à ce sujet.

3. Recours en annulation contre des décisions de la Commission fédérale de Recours

En 2019, un seul recours a été introduit contre une décision de la Commission. Greenpeace a introduit un recours en annulation contre la décision n° 2019-2 (GREENPEACE/AGENCE FEDERALE POUR LA SECURITE DE LA CHAINE ALIMENTAIRE), dans laquelle la Commission a estimé que le recours administratif introduit n'était pas fondé. Greenpeace fait valoir principalement que dans la décision, la Commission s'était basée sur une règle de droit abrogée. La Commission a constaté que ce reproche était justifié mais que l'erreur était due aux informations erronées qui avaient été transmises par Greenpeace. La Commission a décidé de retirer sa décision et de prendre une nouvelle décision en la matière (DECISION 2019-3).

4. Recommandations

A l'issue du mandat de ses membres, la Commission souhaite attirer l'attention du gouvernement et du législateur sur un certain nombre de

problèmes structurels qui se posent lors de l'application de la loi du 5 août 2006.

4.1. Un plaidoyer en faveur de la simplification

La Commission souhaite avant tout attirer l'attention sur l'existence de deux régimes distincts au sein de la publicité de l'administration avec leurs règles de procédure, leurs délais; leurs possibilités de recours et leurs restrictions d'accès. Vu la définition complexe de l'information environnementale, il n'est pas toujours facile pour les citoyens d'opter pour la législation correcte, plus spécifiquement la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. La Commission a auparavant déjà attiré l'attention sur le fait que les citoyens auxquels était destiné le droit d'accès aux documents administratifs tel que garanti par l'article 32 de la Constitution, n'ont que faire de l'existence de deux régimes de publicité dont l'origine remonte à l'existence d'un règlement international et de droit européen concernant l'accès aux informations en matière d'environnement, plus précisément 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 et le premier pilier 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 (ci-après: « la Convention d'Aarhus »). L'existence de deux régimes de publicité engendre par ailleurs des situations complexes si un dossier auquel le citoyen souhaite avoir accès contient tant des documents administratifs sans informations environnementales que des documents administratifs avec informations environnementales. Cela se complique encore s'il s'avère qu'un document administratif contient tant des informations environnementales que non environnementales. La création d'un régime uniforme pour l'accès à tous les documents administratifs serait une amélioration sensible pour les citoyens qui souhaitent exercer leur droit d'accès et pour les fonctionnaires qui doivent appliquer cette législation. Même pour ce qui est d'introduire le recours administratif, une telle uniformité améliorerait considérablement la situation pour le citoyen. A l'heure actuelle, il arrive fréquemment que lorsqu'une Commission reçoit un recours, elle doive le déclarer totalement ou partiellement irrecevable parce qu'elle n'est pas compétente mais l'autre Commission l'est.

L'existence de deux Commissions distinctes, avec une composition différente, des compétences différentes et des procédures différentes, ne représente pas immédiatement une plus-value. Cette complexité institutionnelle est dès lors superflue. Il est donc préférable d'opter pour une Commission qui offre une indemnité raisonnable à ses membres, bénéficiant d'un meilleur soutien et d'une meilleure efficacité. De plus, opter pour une seule Commission et une seule loi contribuerait à accroître la transparence et la simplification.

4.2. L'absence de vrais leviers permettant à la Commission d'obtenir dans les temps les informations environnementales concernées et de plus amples explications

L'article 40 de la loi du 5 août 2006 dispose ce qui suit:

“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 tous les experts et parties concernés ainsi que les membres du personnel de l'instance environnementale concernée afin de demander des renseignements complémentaires.”

Depuis sa création, la Commission a, à plusieurs reprises, été confrontée au fait de ne pas avoir accès aux informations environnementales demandées ou de ne pas avoir accès aux informations environnementales demandées dans les délais impartis.

Un refus de fournir les documents à la Commission a pour conséquence que la Commission n'a pas la possibilité de prendre une décision sur un recours introduit auprès d'elle. Par la suite, le demandeur peut introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État contre l'absence de décision mais cette absence de décision compromet la crédibilité et la responsabilité de la Commission.

Cela vaut également lorsque l'instance environnementale met tardivement les informations environnementales demandées à la disposition de la Commission, étant donné que dans ce cas, elle n'est pas à même de prendre une décision dans le délai fixé par la loi.

Cependant la non-mise à disposition des informations environnementales demandées a un effet néfaste supplémentaire. L'article 39 de la loi du 5 août 2006 dispose en effet que la Commission peut elle-même mettre la décision à exécution pour autant qu'elle soit en possession des informations environnementales demandées et que l'instance environnementale omette d'exécuter la décision de la Commission dans le délai imparti par la loi. Si les informations environnementales demandées n'ont pas été mises en la possession de la Commission, le citoyen reste alors privé de l'accès effectif aux informations environnementales demandées si la Commission a décidé qu'un accès total ou seulement partiel aux informations demandées devait être accordé et que l'instance environnementale refuse d'exécuter cette décision.

Un autre problème lié à cela est que l'instance environnementale ne répond pas toujours rapidement à une demande d'informations complémentaires de la Commission. Cela entraîne souvent une prise de décision tardive dans le chef de la Commission.

Il est dès lors souhaitable que le législateur accorde des sanctions ou des moyens de pression complémentaires à la Commission, afin qu'elle puisse disposer des informations environnementales demandées dans les meilleurs délais.

4.3. Garantir l'efficacité des différentes réglementations régissant la publicité de l'administration tant au niveau de l'autorité fédérale qu'au niveau des entités fédérées

L'existence parallèle de règlements élaborés au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées qui poursuivent un même objectif en matière de publicité de l'administration peut causer des problèmes pour le citoyen, plus spécifiquement en ce qui concerne les délais dans lesquels un recours peut être introduit.

L'article II.48 du décret flamand de gouvernance du 7 décembre 2018 dispose que le recours introduit par un citoyen contre une décision par laquelle l'accès aux informations environnementales lui est dans ce cas refusé sur la base de l'article II.46 de ce décret, doit être introduit dans un délai de trente jours calendrier qui prend cours:

- le jour suivant l'envoi de la décision;

- le jour suivant l'expiration du délai de vingt jours, visé à l'article II.44, § 1^{er}, alinéa 1^{er} du décret dans lequel l'administration est tenue de prendre sa décision ou d'exécuter sa décision de publicité totale ou partielle.

L'article D.20.6, alinéa 2 du Livre I du Code wallon de l'Environnement du 27 mai 2004 prévoit un délai de quinze jours à compter 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 d'un délai d'un ou deux mois selon le cas, prévus à l'article D.15 du Code.

L'article 27, § 1^{er} des décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises dispose que le recours doit être introduit par courrier recommandé dans les trente jours du refus d'accès. Lorsque le demandeur sollicite l'examen de son recours en urgence, le délai pour introduire son recours est réduit à cinq jours ouvrables. Le point de départ de ces délais est le jour de la prise de connaissance de la décision expresse de refus ou, à défaut d'une telle décision, le jour de l'expiration du délai dans lequel l'autorité administrative devait se prononcer sur la demande.

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

Si le recours du citoyen ne relève pas des compétences matérielles de la Commission, parce qu'il relève des compétences de l'une des trois commissions créées au niveau des entités fédérées et si de plus, la Commission est dans l'impossibilité de prendre rapidement une décision, même si la décision est prise dans le délai imparti, il y a alors le risque que le citoyen soit privé de toute possibilité d'introduire un recours devant l'instance compétente.

4.4. L'absence de motivation suffisante dans le chef des instances environnementales

Lors d'une prise de décision sur l'accès à des informations environnementales, il est crucial qu'un refus total ou partiel soit motivé de manière concrète et suffisante. La Commission constate que cela est rarement le cas, certainement lorsque le motif d'exception de l'article 27, § 1^{er}, 7° de la loi du 5 août est invoqué. Ce motif d'exception dispose que la publicité doit être refusée si l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime, à moins que la personne d'où proviennent les informations n'ait consenti à la publicité. C'est l'instance environnementale qui doit vérifier si toutes les conditions sont remplies pour refuser l'accès à de telles informations. Purement reprendre le point de vue d'une société privée selon lequel il est porté atteinte à ses droits économiques si les informations concernées étaient divulguées, n'est pas une motivation suffisante. Une instance environnementale qui reçoit l'argumentation en la matière d'une société privée ne peut pas l'accepter telle quelle mais elle doit l'évaluer de manière critique et se forger une opinion à la lumière des conditions sur la base desquelles le motif d'exception peut être invoqué.

4.5. Problèmes de respect des délais fixés par la loi dans le cadre du recours administratif

La Commission souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait qu'elle respecte rarement voire jamais le délai que lui a attribué le législateur pour prendre une décision sur un recours qui a été introduit auprès d'elle. La cause en est notamment, comme indiqué ci-avant, le fait que les instances environnementales ne communiquent pas les informations environnementales concernées ou les renseignements demandés dans les délais mais également la complexité de certaines demandes qui sont souvent de nature très technique. La Commission se réfère ici à des demandes d'accès à des documents relatifs à des centrales nucléaires, la gestion des déchets nucléaires et le financement du passif nucléaire. Selon le Conseil d'État, la Commission doit avoir les informations environnementales à disposition et elle doit les analyser en détails afin de parvenir à une décision. Il est déjà arrivé qu'une décision de la Commission ait été contestée devant le Conseil d'État parce que la Commission était dans l'impossibilité de prendre une décision parce que les documents au sujet desquels elle devait se prononcer n'avaient pas été mis en sa possession. Il est dès lors indiqué que la Commission ait d'une

part, la possibilité de prolonger son délai décisionnel en motivant cette prolongation et que d'autre part, elle dispose de mesures contraignantes lui permettant d'obliger les instances environnementales récalcitrantes à mettre les informations environnementales demandées à sa disposition afin qu'elle soit en mesure d'exécuter la tâche qui lui est imposée par la loi.

F. SCHRAM
Secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
Président