



# Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

9 avril 2024

DÉCISION n° 2024-16

Sur le refus de donner accès aux documents internes  
relatifs à l'arrêt C-162/21 de la Cour de Justice de  
l'Union européenne du 19 janvier 2023

(CFR/2023/04)

Mots-clés : SPF Santé publique – Documents internes – Article 27, § 1<sup>er</sup>,  
3<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> et article 32, § 1<sup>er</sup>

## 1. Exposé des faits

1.1. Par un courriel du 17 février 2023, l'ASBL Pesticide Action Network (PAN) Europe sollicite, auprès du SPF Santé publique, l'accès à tous les documents du service, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, concernant l'arrêt C-162/21 de la Cour de Justice de l'Union européenne sur les autorisations d'urgence, suivant l'article 53 du règlement (UE) 1107/2009.

La requérante demande notamment l'accès aux documents suivants :

- Les échanges, notes de réunions et documents produits au sein du SPF Santé publique ;
- En particulier, les échanges, notes de réunions et différentes versions avant envoi du document « *Interpretation and application of the ruling by Belgium In anticipation of implementation by the Belgian "Conseil d'Etat"* » ;
- Les échanges et notes de réunion entre le SPF Santé publique et des cabinets ministériels belges ;
- Les échanges entre le SPF Santé publique, d'autres Etats membres et la Commission européenne ;
- Les documents reçus et envoyés ainsi que les notes de réunion et compte rendu du SPF Santé publique, ou reçus de tierces parties, de la réunion du 13 février 2023 comprenant les Etats membres et la Commission européenne sur l'arrêt ;
- Les courriers reçus ou envoyés par le SPF Santé publique à d'autres parties.

1.2. Par un courriel du 15 mars 2023, le SPF Santé publique communique à la requérante sa décision de ne pas faire droit à la demande pour les motifs suivants :

*« L'article 32, §1 de la loi relative à l'accès du public à l'information environnementale du 5 août 2006. En vertu de ce paragraphe, une autorité environnementale peut rejeter une demande lorsque cette information s'avère inachevée et que sa divulgation pourrait donner lieu à des malentendus. Actuellement, les développements nationaux et européens sont encore en attente pour définir de manière approfondie la position belge. Par conséquent, je pense que la divulgation des avis préliminaires pourrait donner lieu à des*

*malentendus ce qui l'emporte sur l'importance de divulguer ces documents.*

*Une deuxième raison de rejeter la demande d'accès réside dans l'article 27, §1, 3° de la loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 5 août 2006. Ce point précise qu'une demande sera rejetée si la divulgation des documents porte atteinte à la confidentialité des relations internationales de la Belgique. La divulgation des documents de gouvernance au niveau fédéral et européen ouvrirait des discussions internes et externes qui pourraient paralyser le bon déroulement des délibérations. J'estime que l'importance de garantir un contexte optimal de travail entre le gouvernement fédéral et les États membres concernés l'emporte sur l'importance de la divulgation de ces documents ».*

1.3. Par un courriel 27 avril 2023, la requérante introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (ci-après : la Commission) contre la décision de refus de divulgation du SPF Santé publique.

1.4. Par un courriel du 22 mai 2023, la Commission accuse bonne réception du recours introduit mais indique qu'en raison de la vacance des mandats de son Président, de son Vice-Président et de son secrétaire, elle ne sera pas en mesure de traiter le recours dans le délai légal.

1.5. Par un courrier du 9 février 2024, la Commission sollicite auprès du SPF Santé publique qu'il lui communique les documents demandés par la requérante ainsi que sa position par écrit, pour le 1<sup>er</sup> mars 2024.

1.6. Par un courriel du 1<sup>er</sup> mars 2024, le SPF Santé publique communique à la Commission les documents demandés ainsi que son argumentation juridique, en néerlandais :

*« Naar aanleiding van uw verzoek van 9 februari 2024 tot het opvragen van informatie bezorg ik u mijn antwoord, en dit in het kader van het beroep van de heer Martin Dermine die informatie had opgevraagd op basis van de wet betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van 5 augustus 2006. De door u opgevraagde informatie kan u terugvinden in de bijkomende bijlage.*

*De gevraagde correspondentie werd dus toegevoegd. Er zijn evenwel geen tussentijdse versies beschikbaar van het document waarin de Belgische positie werd uiteengezet, omdat er werd gewerkt in een online gedeelde evolutieve versie, en er zijn ook geen nota's beschikbaar van de vergaderingen hieromtrent. Mocht u nog vragen hebben over de toegestuurde bestuursdocumenten, dan verneem ik dat graag.*

*Ik wens ook te reageren op de argumentatie aangehaald door de aanvrager. Ik had immers aangehaald dat ik de gevraagde informatie niet wens over te maken om de sereniteit van het debat niet te storen en omdat de ingenomen Belgische positie nog niet definitief was waardoor het vrijgeven van de informatie zou kunnen aanleiding geven tot verkeerde interpretatie.*

*Ik wens erop te wijzen dat het betrokken document werd ingediend ter voorbereiding van een bespreking met de Europese Commissie en de lidstaten. Het document diende als input zodat de andere partijen zich konden voorbereiden op de vergadering. Het ingediende document is uiteraard afgewerkt, maar dat betekent daarom niet dat de besluitvorming afgerond is. De bespreking tijdens een vergadering van een document evenals van andere documenten, meningen en standpunten kan uiteindelijk leiden tot geheel andere conclusies dan wat werd aangegeven in één van deze documenten. Dit wordt ten andere bewezen door enerzijds het feit dat uit de interpretatie van de aanvrager blijkt dat het standpunt van België definitief zou zijn (quod non) en anderzijds uit het feit dat de positie van België in tussentijd helemaal gewijzigd is. De positie die België inneemt in het betrokken document is inmiddels dus volledig achterhaald. Het vrijgeven van het document op het moment van de aanvraag zou dus inderdaad geleid hebben tot een verkeerde interpretatie. Dit debat is nog steeds lopende, wat meteen ook verklaart waarom ik hier zelf nog niets over heb gecommuniceerd.*

*Bovendien wordt op het document in de titel vermeld 'in anticipation of implementation by the Belgian "Conseil d'Etat" '. Hieruit blijkt uitdrukkelijk dat het een voorlopig standpunt was, in afwachting van uitspraak door de Raad van State terzake. Het volledige standpunt was onder voorbehoud van deze uitspraak,*

*wat ook verklaart waarom een wijziging van het standpunt kon worden doorgevoerd.*

*De besprekingen zijn ten andere nog steeds niet afgerond. Als conclusie van de bespreking met de Europese Commissie op 13/02/23 werd namelijk gesteld dat de Europese Commissie ook haar eigen standpunt zou overwegen, en een voorstel zou maken dat zou moeten leiden tot harmonisatie op EU-vlak. De Europese Commissie heeft nu pas, heel recent eigenlijk, een dergelijk voorstel gemaakt. Ook dit voorstel moet nog worden besproken, en de besluitvorming is dus nog altijd lopende. Ingaand tegen de argumentatie van de aanvrager wens ik er op te wijzen dat de Europese Commissie niet zomaar kan beslissen hoe lidstaten de Europese wetgeving moeten toepassen. De Europese Commissie kan daarin adviseren en wijzen op wettelijke consequenties, en moet bij het maken van voorstellen en wetgevende initiatieven steeds proberen om zoveel mogelijk de standpunten van de lidstaten te integreren. De Europese Commissie vervult deze taak in dit verband voorbeeldig, ook al neemt dit meer tijd in beslag en verloopt de besluitvorming trager. Maar het is niet omdat de besluitvorming trager loopt, dat het debat afgerond zou zijn en dat vrijgave van interne discussies de sereniteit ervan niet zouden aantasten. Ten andere, als het beleid volledig bepaald zou worden door de Europese Commissie, dan zou de input van België helemaal niet relevant zijn, en al zeker niet de voorbereidende interne discussies.*

*De aanvrager vraagt ten andere niet naar het document in kwestie maar naar alle voorbereidende communicatie. Ook deze kunnen leiden tot een verkeerde interpretatie. De schriftelijke commentaren zijn slecht fragmentarisch, en kunnen niet een volledig beeld geven van de besluitvorming. In iedere besluitvorming zijn er altijd argumenten pro en contra, die elk uit hun context tot verkeerde conclusies kunnen leiden. In lijn met artikel 32 §1 is mijn bezorgdheid dat de openbaarmaking van deze informatie aanleiding kan geven tot misvatting op dit moment.*

*Het doel van openbaarheid van bestuur is dat burgers meer vertrouwen krijgen in de overheid door transparant te zijn over de impact van het gevoerde beleid. In dit geval gaat het over de*

*consequenties van toelatingen op de blootstelling op het leefmilieu en de burger. Tegelijkertijd is het uiteindelijk het gevoerde beleid dat een impact heeft, en niet de voorbereidende discussies of standpunten waarvan eerder is aangehaald dat deze in België en de Europese Unie volop in ontwikkeling zijn. Het kost tijd om alle nodige informatie te verzamelen vanuit verschillende perspectieven waardoor dit standpunt ook volop in ontwikkeling is. Inzage in deze procedure kan relevant zijn voor de burger, maar wanneer de belangrijkste perspectieven zijn verzameld, dan is de kans op misvattingen significant minder waarschijnlijk ».*

## **2. Traitement du recours**

2.1. Le recours a été introduit le 27 avril 2023.

2.2. En application de l'article 38, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006, la Commission est en principe tenue de notifier sa décision à la requérante et à l'instance environnementale dans les 30 jours suivant l'introduction du recours.

Toutefois, au mois d'avril 2023, les mandats du président, du vice-président et du secrétaire de la Commission sont devenus vacants. Partant, la Commission n'était plus en mesure de se réunir régulièrement ni de traiter le recours dans le délai imparti.

2.3. Suite à la décision de nomination du 20 décembre 2023 et à la prestation de serment des nouveaux membres le 10 janvier 2024, la Commission est à nouveau en mesure de se réunir et de se prononcer sur les recours introduits devant elle.

L'expiration du délai des 30 jours calendrier prévu à l'article 38 précité n'a pas pour effet que la Commission ne serait plus compétente *ratione temporis* pour traiter du recours introduit le 26 mai 2023. En effet, l'article 38 précité n'attache aucune sanction au dépassement du délai précité.

2.4. La Commission procède donc à l'examen du présent recours.

### 3. Recevabilité du recours

3.1. La Commission estime que le recours est recevable.

3.2. L'article 35 de la loi du 5 août 2006 dispose que la requérante 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<sup>er</sup>, 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.

En l'espèce, le recours contre la décision de refus du SPF Santé publique du 15 mars 2023 a été introduit le 27 avril 2023 et est, partant, recevable *ratione temporis*.

### 4. Applicabilité de la loi du 5 août 2006

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées relèvent du champ d'application de la loi du 5 août 2006. Cette loi s'applique aux instances environnementales visées à l'article 3, 1<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, c), qui sont sous leur contrôle (art. 4, § 1<sup>er</sup>) et qui disposent d'informations environnementales (art. 18, § 1<sup>er</sup>).

#### 4.1 Champ d'application personnel

4.1.1. 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 ».*

4.1.2. Le SPF Santé publique est un organe de la personne morale de l'État fédéral et appartient à la catégorie mentionnée à l'article 3, 1°, a), de la loi du 5 août 2006 (voir *Doc. Parl. Chambre*, 2005-2006, 51-2511/001, 12-13).

Le recours est par conséquent dirigé contre une instance environnementale au sens de la loi.

## 4.2 Champ d'application matériel

4.2.1. La loi du 5 août 2006 accorde un droit d'accès aux informations environnementales.

L'information environnementale est définie à l'article 3, 4°, 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 contiennent des informations qui tombent sous l'article 3, 4°, h).

Par conséquent, la Commission constate que les informations sollicitées doivent être qualifiées d'informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le SPF Santé publique.

## 5. Objet du recours

La Commission relève que la requérante sollicite l'accès aux documents suivants :

- Les échanges, notes de réunions et documents produits au sein du SPF Santé publique et, en particulier, les échanges, notes de réunions et différentes versions avant envoi du document «*Interpretation and application of the ruling by Belgium In anticipation of implementation by the Belgian "Conseil d'Etat"*» ;

Ces échanges existent et ont été produits par le SPF Santé publique. Ils feront donc l'objet du présent examen.

- Les échanges et notes de réunion entre le SPF Santé publique et des cabinets ministériels belges :

Ces documents existent et ont produits par le SPF Santé publique. Ils feront donc l'objet du présent examen.

- Les échanges entre le SPF Santé publique, d'autres Etats membres et la Commission européenne :

Le SPF Santé publique n'a communiqué aucun document en ce sens à la Commission. La Commission en conclut que ces échanges n'existent pas. Partant, le recours en ce qu'il porte sur des documents inexistants, doit être déclaré non-fondé.

- Les documents reçus et envoyés ainsi que les notes de réunion et compte rendu du SPF Santé publique, ou reçus de tierces parties, de la réunion du 13 février 2023 comprenant les Etats membres et la Commission européenne sur l'arrêt :

Le SPF Santé publique indique explicitement, dans sa réponse, qu'il n'existe aucune note relative à cette réunion. Partant, le recours en ce qu'il porte sur des documents inexistants, doit être déclaré non-fondé.

- Les courriers reçus ou envoyés par le SPF Santé publique à d'autres parties :

Parmi les documents communiqués par le SPF Santé publique à la Commission, figurent des échanges entre le SPF et son conseil. Ces documents feront également l'objet du présent examen.

## **6. Fondement du recours**

La Commission relève que dans sa réponse initiale, le SPF Santé publique soulève deux motifs d'exception prévus par la loi du 5 août 2006 pour refuser la divulgation des documents préparatoires demandés.

### **6.1 Les relations internationales de la Belgique**

#### **6.1.1 Contenu**

Le SPF Santé publique invoque, à l'appui de son refus, l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006. Cette disposition prévoit que :

*« Pour chaque information environnementale faisant l'objet d'une demande de publicité, l'instance environnementale qui reçoit la demande vérifie si des exceptions sont d'application. Elle rejette la demande si l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :*

*3<sup>o</sup> le caractère confidentiel des relations fédérales internationales de la Belgique et des relations de la Belgique avec les institutions supranationales et les relations de l'autorité fédérale avec les communautés et régions ».*

#### **6.1.2 Applicabilité**

La Commission considère que les motifs pour lesquels la confidentialité des relations internationales et les relations de la Belgique avec les organisations supranationales devraient être affectés par la divulgation de certaines informations, ne sont pas suffisamment étayés.

De plus, il ne suffit pas de refuser la divulgation de ces informations, même si tel est le cas. Il est nécessaire de démontrer que l'intérêt général de la divulgation ne l'emporte pas sur l'intérêt que le législateur a voulu protéger. La divulgation ne peut être refusée que si le refus est précisément justifié.

## **6.2 Le caractère inachevé du document dont la divulgation peut être source de méprise**

### **6.2.1 Contenu**

Le SPF Santé publique invoque également l'article 32, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006. Cet article se lit comme suit :

*« 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 pouvoir invoquer ce motif d'exception, il faut impérativement que deux conditions cumulatives soient remplies : d'une part, il faut que le document soit inachevé ou incomplet et d'autre part que de cette caractéristique découle une forme de méprise.

Ce motif d'exception figure également à l'article 6, § 3, 1<sup>er</sup>, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. A titre informatif, la Commission relève que la Commission (fédérale) d'accès aux documents administratifs (ci-après : la CADA) s'est prononcée à ce sujet dans un avis d'initiative n° 2018-105 du 8 octobre 2018 et a estimé que :

*« Un document est inachevé ou incomplet lorsqu'au sein d'une organisation, on travaille encore sur le document en question et que l'on estime que ce document ne peut pas encore quitter l'organisation parce que celui-ci ne peut pas encore être considéré comme le point de vue du service ou de l'organisation concerné(e). Cela est également le cas lorsqu'un document est rédigé par*

*différents services et que les différents services estiment que le document ne représente pas encore le point de vue commun ».*

Elle ajoute toutefois que :

*« Le fait que le document administratif soit inachevé n'est en soi pas un fondement suffisant pour refuser la publicité si l'on ne peut pas démontrer que ce caractère inachevé ou incomplet puisse être source de méprise ».*

De manière générale, la Commission tient à signaler au SPF Santé publique que les documents préparatoires doivent bel et bien être considérés comme des documents administratifs et qu'ils ne peuvent pas automatiquement être considérés comme des documents inachevés. Si un document est considéré comme achevé au sein d'une administration déterminée et qu'il quitte par exemple cette administration parce qu'une autre instance doit prendre une décision à ce sujet, ce document ne peut pas être considéré comme un document inachevé.

En outre, la Commission souhaite attirer l'attention du SPF Santé publique sur le fait que le caractère inachevé d'un document peut uniquement entraîner sa non-divulgence s'il est susceptible d'être source de méprise. Cela doit toujours être démontré concrètement et faire l'objet d'une mise en balance des intérêts.

Par ailleurs, il est important de noter que ce motif d'exception revêt un caractère facultatif. Cela a pour conséquence que la Commission et le Conseil d'Etat ont toujours fait peser une obligation de motivation renforcée pour l'invocation de ce motif.

### **6.2.2 Applicabilité**

En l'espèce, les informations dont dispose le SPF Santé publique et qu'il ne souhaite pas divulguer, sont uniquement les échanges de courriels internes au SPF, ceux entre le SPF et le cabinet du Ministre et ceux entre le SPF et son conseil, ainsi qu'un document de travail assorti de commentaires de son conseil.

### 6.2.2.1 Au document de travail annoté par le conseil du SPF

Ainsi que le SPF Santé publique l'indique dans son argumentation, il n'existe pas d'autre version intermédiaire du document de travail reprenant la position de la Belgique puisque ce document a essentiellement été partagé et modifié en ligne et en direct, par les personnes habilitées à le faire.

En ce qui concerne le document de travail tel qu'annoté par le conseil du SPF Santé publique, il convient de vérifier s'il remplit bien les conditions d'application du motif de refus invoqué.

D'une part, la Commission constate qu'il s'agit d'un document inachevé et en cours d'élaboration qui a servi de base à l'élaboration de la note destinée à tracer les contours de la position de la Belgique sur la question et à servir de point de départ à la discussion avec les autres Etats membres et la Commission européenne.

Le document dont question ici n'est qu'un brouillon de cette note et il est assorti de commentaires du conseil du SPF Santé publique dans la marge. Il apparaît clairement qu'il n'avait pas, en l'état, vocation à quitter l'administration ni à représenter le point de vue unifié du service.

S'agissant d'un document de travail annoté de commentaires et devant encore faire l'objet de discussions internes, la Commission constate que la première condition d'application du motif d'exception est correctement remplie.

D'autre part, il faut nécessairement que le caractère inachevé du document puisse être source de méprise.

En l'espèce, le document concerné reprend essentiellement une première ébauche d'avis, préparée par un agent du SPF Santé publique et envoyé pour relecture et commentaires à leur conseil. Depuis la rédaction de ce document et de ces commentaires, la position du SPF Santé publique, et par conséquent de la Belgique, a plusieurs fois changé et ce, de manière profonde.

Partant, le contenu de cette note, ainsi que celui des commentaires l'accompagnant, en ce que la position finalement adoptée par la Belgique aujourd'hui y est tout à fait étrangère, sont susceptibles d'induire en erreur le requérant et toute personne qui en prendrait connaissance.

Par ailleurs, il est important de noter que le débat autour de l'interprétation à donner à cet arrêt de la Cour de Justice est toujours en cours, tant au niveau national qu'au niveau européen. Par conséquent, le risque de méprise est d'autant plus important qu'aucune décision définitive n'a encore été adoptée.

La Commission considère donc que le SPF Santé publique a motivé suffisamment concrètement en quoi la divulgation de ce document inachevé et rapportant un point de vue qui a, depuis lors, plusieurs fois évolué, peut être source de méprise pour le requérant.

Partant, le SPF Santé publique a motivé adéquatement son choix de ne pas divulguer le document de travail assorti des commentaires en question.

#### **6.2.2.2 Aux courriels échangés en interne, avec le cabinet du Ministre et avec le conseil du SPF Santé publique**

A l'inverse, en ce qui concerne les courriels, la Commission estime qu'ils ne sauraient être considérés comme inachevés ni en cours d'élaboration en ce qu'ils n'ont plus vocation à être modifiés et indiquent la position de leur auteur à un moment donné.

Par conséquent, le motif d'exception soulevé n'est par conséquent pas adéquat pour refuser la divulgation des courriels ainsi échangés.

Cela n'exclut toutefois pas que d'autres exceptions puissent être invoquées à l'appui du refus de divulgation de ces courriels.

### 6.3 Autre motif d'exception : la confidentialité des délibérations

#### 6.3.1 Contenu

La Commission relève que les correspondances demandées s'inscrivent dans le cadre d'un processus décisionnel visant à fixer la position de la Belgique sur l'interprétation à donner de l'arrêt C-162/21 rendu par la Cour de Justice. Ce processus décisionnel s'inscrit lui-même dans un processus plus large d'harmonisation des positions des Etats-membres au sein de l'Union, par une prise de position de la Commission sur la question. S'agissant d'un processus décisionnel en cours de discussion, la Commission souhaite également examiner le motif d'exception repris à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006.

Ainsi, cette disposition prévoit que :

*« Pour chaque information environnementale faisant l'objet d'une demande de publicité, l'instance environnementale qui reçoit la demande vérifie si des exceptions sont d'application. Elle rejette la demande si l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants :*  
*6<sup>o</sup> la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent ».*

Ce motif d'exception peut uniquement être invoqué de manière limitée. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 5 août 2006 que :

*« L'objectif de cette exception est principalement 'd'éviter que la discussion politique ne soit paralysée'. Il est dès lors nécessaire de protéger le caractère secret des délibérations au sein du Gouvernement, des comités ministériels, des organes de gestion d'établissements publics, du Comité de concertation, etc. Toutefois, il ne convient pas de donner une interprétation trop vaste à ce motif d'exception. Seul le secret des délibérations est protégé. La notion de 'délibérations' doit ainsi être comprise dans un sens immatériel. En d'autres termes, une information environnementale ou une partie de celui-ci est soustraite à la divulgation s'il apparaît, après la mise en balance, que sa lecture rend reconnaissable le contenu de la discussion tenue lors d'une délibération, alors qu'il s'agissait d'une discussion confidentielle. Il convient de noter que cette*

*exception ne peut pas du tout être invoquée pour soustraire à la publicité les décisions qui résultent d'une délibération »<sup>1</sup>.*

La Cour constitutionnelle a ainsi jugé que ce motif d'exception ne peut être accepté que dans la mesure où les délibérations des organes concernés ont un caractère secret et la publicité du document demandé porte atteinte à celui-ci (Cour constitutionnelle, arrêt n°43/2020 du 12 mars 2020, considérant B.42.2).

*« B.42.2. Le motif d'exception attaqué est pertinent pour atteindre le but mentionné en B.42.1, à savoir éviter que la publicité paralyse les délibérations ayant un caractère secret. À l'inverse de ce que soutiennent les parties requérantes, tel est également le cas en ce qu'il s'agit des délibérations des organes collégiaux d'instances environnementales.*

*Cette disposition ne porte par ailleurs pas d'atteinte disproportionnée au droit des justiciables à la publicité des documents administratifs. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités, ce motif d'exception ne peut en effet être admis qu'en ce que les délibérations des organes concernés revêtent un caractère secret et que la publicité du document demandé risque de porter atteinte à ce caractère secret. Selon les parties requérantes, le simple fait que le caractère secret des délibérations de ces instances environnementales ne découlerait pas d'une disposition législative ou décrétole mais ne découlerait, le cas échéant, que de leurs statuts ne prive pas le régime attaqué de sa justification raisonnable.*

*Il appartient aux juridictions compétentes de veiller à ce que les instances concernées ne fassent pas un usage impropre de ce motif d'exception ».*

Dans sa pratique d'avis constante, la CADA fédérale précise également que ce motif d'exception ne protège pas le résultat d'une délibération confidentielle, mais uniquement les opinions et positions individuelles exprimées par les participants. Elle ajoute que la relation de faits objectivement établis ne peut être considérée comme l'opinion

---

<sup>1</sup> *Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 2511/001, pp. 38 - 39

personnelle d'un participant à une délibération (voy. not. avis n° 2023-194 du 6 décembre 2023).

### 6.3.2 Applicabilité

La Commission doit à présent examiner si les courriels transmis remplissent effectivement les conditions requises pour l'invocation de ce motif de refus.

Dans un premier temps, la Commission constate qu'il s'agit bien de délibérations au sein d'une instance environnementale fédérale, au sens immatériel du terme, c'est-à-dire de discussions et de propos tenus lors d'une délibération.

Dans un deuxième temps, il doit être établi que ces délibérations aient un caractère confidentiel. Cette confidentialité ne doit toutefois pas nécessairement trouver sa source dans une disposition légale. Ici, en raison de la nature-même des échanges en question, il apparaît clairement qu'ils s'inscrivent dans le cadre de discussions internes qui n'ont pas vocation à être rendues publiques à ce stade et, que divulguer le contenu de ces échanges pourrait avoir pour effet de paralyser le processus de délibération interne.

Dans un troisième temps, il convient de vérifier que si un certain laps de temps s'est écoulé ou que le contexte dans lequel l'accès avait été refusé a changé, les délibérations qui étaient secrètes le sont toujours. En effet, le motif d'exception en question est étroitement lié au contexte temporel dans lequel il s'inscrit. Si la délibération a abouti à une décision définitive et rendue publique, il y a de fortes chances que la confidentialité des délibérations n'ait plus de raison d'être. Toutefois, en l'espèce, ainsi que l'indique clairement le SPF Santé public, le processus décisionnel est toujours en cours, tant au niveau national qu'au niveau européen. Il est donc toujours nécessaire de protéger la confidentialité des délibérations pour permettre leur bon déroulement et à l'instance environnementale de remplir ses fonctions efficacement.

Enfin, seules les opinions et positions individuelles des participants aux discussions peuvent être couvertes par ce motif d'exception. Dans la mesure où les documents protégés sont des courriels émanant d'agents du

SPF Santé publique et du cabinet ministériel ou encore d'avocats, il est clairement établi qu'ils ne représentent pas le point de vue commun de l'instance environnementale. De plus, s'agissant d'une interprétation à donner à un arrêt de la Cour de Justice, il ne peut être considéré qu'il s'agirait de faits objectivement établis.

Il ressort de ce qui précède que l'ensemble des conditions requises pour invoquer ce motif d'exception sont effectivement remplies.

Dans la mesure où ces discussions préalables à toute prise de position ont un caractère confidentiel en raison de leur nature, et que la divulgation de ces échanges mettrait en péril le processus décisionnel dans le cadre de la prise de position de la Belgique à l'égard de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union précité, la Commission considère que la divulgation de ces courriels doit être refusée sur la base de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006.

### Conclusion

La Commission considère que dans la mesure où ces informations existent, c'est à tort que le SPF Santé publique invoque l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, pour en empêcher la divulgation, en ce qu'il ne démontre pas concrètement en quoi les relations internationales fédérales de la Belgique seraient effectivement mises en péril.

La Commission considère par contre que le SPF Santé publique a correctement motivé son refus à l'appui de l'article 32, § 1<sup>er</sup>, en ce qui concerne le document de travail annoté par son conseil. Il s'agit là d'un document en cours d'élaboration et dont la divulgation peut être source de méprise. Ce motif d'exception ne peut toutefois être invoqué pour refuser la divulgation des échanges internes, avec le cabinet du Ministre ou encore avec le conseil du SPF Santé publique.

La divulgation de ces courriels peut par contre être refusée sur la base de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>, qui a pour but de protéger la confidentialité des délibérations du Gouvernement, en l'espèce dans le cadre de la détermination de la position de la Belgique vis-à-vis de l'arrêt C-162/21 rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne.

Partant, le recours est déclaré non-fondé.

Bruxelles, le 9 avril 2024

S. JOCHEMS  
Secrétaire

A. VAN STEENBERGE  
Président