



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

26 septembre 2016

DÉCISION n° 2016-20

sur le refus de donner accès à l'ensemble des notes que l'ONDRAF a rédigées dans le cadre de la vérification des chiffres qui conduisent à la constitution des provisions pour la gestion des combustibles irradiés

(CFR/2016/14)

NOLLET/ONDRAF

1. Un récapitulatif

1.1 Par courrier recommandé en date du 23 mai 2016 Monsieur Jean-Marc Nollet demande à l'ONDRAF « l'ensemble des notes que l'ONDRAF a rédigées dans le cadre de la vérification ces chiffres qui conduisent à la constitution des provisions pour la gestion des combustibles irradiés pour chacun des scénarios relatifs aux échéanciers et aux coûts des matières fissiles irradiés à partir de 1986 présentés par Synatom ».

1.2. Par courrier en date du 21 juin 2016 l'ONDRAF informe le demandeur qu'il n'est pas possible de traiter la demande dans le délai de 30 jours calendriers, visé par l'article 22, § 1^{er}, al. 1^{er} de la loi du 5 août 2006 et porte le délai de traitement de la demande à 45 jours calendriers.

1.3 Par courrier en date du 8 juillet 2016, l'ONDRAF donne copie des avis relatifs à l'objet de la demande que l'ONDRAF a adressés à la Commission des provisions nucléaires en 2004, 2007, 2010, 2012 et 2013 sur la base de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiés dans ces centrales. Cette information vient compléter les informations communiquées dans le cadre du « troisième rapport d'inventaire des passifs nucléaires de l'ONDRAF à sa tutelle » (NIROND 2012-02), document disponible sur le site Internet de l'ONDRAF. L'ONDRAF refuse l'accès à certaines informations contenues dans les avis susvisés parce qu'elles sont de nature à compromettre la protection des intérêts visés à l'article 27, § 1^{er}, 2^o et 7^o, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

- En application de l'article 27, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 5 août 2006 les informations suivantes ont été occultées dès lors que leur publication pourrait compromettre l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire, car relatives à la quantité et à la localisation de combustible nucléaire :
 - Avis 2013, p. 9, p. 10 ;
 - Avis 2012, p. 5, p. 7, p. 18 ;
 - Avis 2010, p. 10, p. 11, p. 12 ;
 - Avis 2007, p. 5.

- En application de l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 les informations commerciales et industrielles confidentielles dont la divulgation porterait atteinte aux intérêts économiques légitimes de la SA Synatom sont occultés, car relatives à des transactions en cours :
 - Avis 2013, p. 9, p. 12, p. 14, p. 16, p. 34, p. 35, p. 36, p. 41, p. 42, p. 44, p. 49 ;
 - Avis 2010, p. 14, p. 15, p. 17, p. 30, p. 35 ;
 - Avis 2007, p. 5, p. 16 ;
 - Avis 2004, p. 12.

1.4. N'étant pas d'accord avec ce point de vue, Monsieur Jean-Marc Nollet introduit, par courrier recommandé en date du 2 août 2016, un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après dénommée la Commission. La Commission reçoit ce courrier le 8 août 2016.

1.5. Par mail en date du 8 août 2016, le secrétariat de la Commission demande à l'ONDRAF de lui fournir les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

1.6. Dans sa réaction par courriel électronique du 11 août 2016 l'ONDRAF est d'accord de transmettre à la Commission les documents litigieux dès que l'ONDRAF aurait eu la possibilité de les identifier sur la base de la portée et du contenu du recours de Monsieur Nollet. Pour cette raison l'ONDRAF demande à recevoir une copie du recours introduit par Monsieur Nollet. L'ONDRAF demande à la Commission à avoir l'opportunité d'être entendu dans le cadre de ce recours.

1.7. Dans ce courriel du 12 août 2016 le secrétaire de la Commission explique qu'il n'est pas à ce moment mandaté par la Commission pour transmettre le recours de Monsieur Nollet.

1.8. Dans une réaction envoyée par courrier électronique en date du 12 août 2016, l'ONDRAF déclare que la Commission a refusé l'accès. « Un tel refus de la part de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales nie les droits élémentaires de la défense. En vertu de l'article 37, § 3 de la loi du 5 août 2006, la Commission est d'ailleurs tenue d'informer l'instance environnementale du recours ».

L'ONDRAF mentionne également ce qui suit : « Nous sommes conscients que l'article 10 de l'arrêté royal du 20 décembre 2006 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales prévoit la confidentialité des délibérations de la Commission ainsi que de toutes les informations obtenues dans le cadre de sa mission. Néanmoins, étant donné la sensibilité des documents litigieux, nous sommes très réticents à vous les transmettre par courrier ou par e-mail (même sécurisé).

L'ONDRAF demande à la Commission d'organiser un entretien exploratoire dans les bureaux de l'ONDRAF et réitère sa demande de recevoir une copie du recours de Monsieur Nollet. L'ONDRAF propose de tenir cette réunion le 22 août à 9h ou à une autre date à convenir. »

1.9. Par courrier électronique en date du 12 août 2016 le secrétaire de la Commission informe l'ONDRAF qu'il n'a pas refusé de transmettre le recours, mais qu'à ce moment, la Commission ne l'a pas mandaté pour ce faire. Dans l'état actuel de son règlement d'ordre intérieur, il revient à la Commission même et non au secrétaire de répondre à cette demande sur la base de la loi du 5 août 2006.

1.10. Lors de sa réunion du 22 août 2016, la Commission décide de donner suite à la demande de l'ONDRAF visant à recevoir une copie du recours de Monsieur Nollet.

1.11. Le mardi 23 août, une réunion exploratoire avec le secrétaire de la Commission se tient dans les bureaux de l'ONDRAF. Le secrétaire explique en détails la portée de la loi du 5 août 2006. L'ONDRAF lui permet de consulter les documents concernés ainsi que les documents tels qu'ils ont été fournis à Monsieur Nollet.

1.12. L'ONDRAF fournit à la Commission, par courrier en date du 30 août 2016, une copie des documents qu'elle a fournis à Monsieur Nollet avec une justification détaillée de la raison pour laquelle il n'a pas divulgué certaines informations. Cette justification s'énonce comme suit :

« 1) Précisions relatives aux paragraphes supprimés

Après examen approfondi des documents demandés par Monsieur Nollet, il s'est avéré que certaines informations contenues dans les avis susvisés sont de nature à compromettre la protection des intérêts visés à l'article

27, § 1^{er}, 2^o et 7^o, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Certaines informations contenues dans ces documents ont dès lors été occultées, en application de l'article 31, al. 1^{er}, de la loi du 5 août 2006 qui prévoit une publication partielle de l'information environnementale.

En application de l'article 27, § 1^{er}, 2^o, les informations relatives à la quantité et à la localisation de combustibles nucléaires ont donc été occultées dès lors que leur publication pourrait compromettre l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire.

Dans le contexte actuel, nous espérons que la Commission partagera la position de l'ONDRAF eu égard aux attentats et menaces d'attentats que connaît le pays actuellement.

En application de l'article 27, § 1^{er}, 7^o, de la loi précitée, l'ONDRAF a également été contraint d'occulter les informations commerciales et industrielles confidentielles dont la divulgation porterait atteinte aux intérêts économiques légitimes de la SA Synatom, de ses partenaires commerciaux et du groupe auquel elle appartient, car relatives à des négociations sensibles en cours.

2) Informations relatives au démantèlement

Conformément à la demande formulée par Monsieur Nollet, le 8 juillet 2016, nous lui avons transmis les avis relatifs aux « coûts et échéanciers de gestion des matières fissiles » que l'ONDRAF a adressés à la Commission des provisions nucléaires en 2004, 2007, 2010, 2012 et 2013 sur la base de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales.

Les avis en question portent tant sur la gestion des matières fissiles irradiées que sur le démantèlement. Or, la demande de Monsieur Nollet ne porte que sur les « provisions pour la gestion des combustibles irradiés pour chacun des scénarios présentés par Synatom ». C'est pourquoi les informations relatives au démantèlement ont été retirées des documents transmis ou n'ont simplement pas été transmises : l'accès aux

informations doit, bien entendu, être apprécié au regard de l'objet précis de la demande d'accès.

Ainsi, l'avis de 2014, qui porte exclusivement sur le démantèlement, n'a pas été transmis à Monsieur Nollet. En outre, dans l'avis de 2013, certains passages relatifs au démantèlement ont été blanchis. »

Dans ce courrier l'ONDRAF demande enfin à être entendu par la Commission.

1.14. Lors d'une audition en date du 26 septembre 2016, les représentants de l'ONDRAF, Monsieur Alain Lemmens et Monsieur Benjamin Maquestieau, expliquent les arguments que l'ONDRAF avance pour refuser la publicité de certaines informations. Ces arguments peuvent se résumer comme suit :

1° Les informations contenues dans les documents qui portent sur le démantèlement des centrales nucléaires ont en partie été non divulguées et en partie rendues illisibles parce que ces informations n'ont pas été demandées par le demandeur.

2° Les informations pour lesquelles le motif d'exception de l'article 27, §1^{er}, 2° de la loi du 5 août 2006 est invoqué concernent des informations relatives à des quantités et au lieu où se trouvent les matières fissiles. Ce motif d'exception s'applique ici parce que la publicité de ces informations peut impliquer de sérieux risques pour la sécurité publique. C'est d'autant plus le cas dans une période où les attentats terroristes ne sont pas exclus.

3° Les informations pour lesquelles le motif d'exception de l'article 27, §1^{er}, 7° est invoqué sont de trois types et concernent:

- Des informations relatives à des négociations en cours sur des contrats parce que la publicité pourrait gravement compromettre la position de concurrence du candidat concerné.
- Des informations relatives au taux d'actualisation tant que la Commission des provisions nucléaires ne s'est pas prononcée sur les propositions formulées en la matière. Si ces informations sont divulguées, cela peut porter préjudice aux discussions actuellement menées par la Commission des provisions nucléaires, également vu le secret professionnel de ses membres. Dès qu'une décision aura été prise en la matière, l'ONDRAF ne voit aucune raison de continuer à soustraire ces informations à la publicité.

- Des informations dans lesquelles l'ONDRAF a adopté un point de vue et dont il estimait qu'il était uniquement destiné à la Commission des provisions nucléaires.

2. La recevabilité du recours

Le recours a été introduit le 2 août 2016 et le secrétariat de la Commission fédérale de recours l'a reçu le 8 août 2016. La décision partielle de refus a été prise le 8 juillet 2016. Etant donné que le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours après réception de la décision de refus, pour autant que, sur la base de l'article 8 de la loi du 5 août 2006, les possibilités de recours, les instances compétentes auprès desquelles le recours doit être introduit et les formes et délais en vigueur ont été notifiés au demandeur, il ne fait aucun doute que le recours avait été introduit dans les délais.

3. Le bien-fondé du recours

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées tombent dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006. La loi du 5 août 2006 s'applique aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, a) et b), dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par l'autorité fédérale ainsi qu'aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, c), qui sont sous leur contrôle (article 4, §1^{er}, de la loi du 5 août 2006) et disposent d'informations environnementales (article 18, §1^{er} de la loi).

3.1 Le champ d'application personnel

L'article 4, § 1^{er} de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement dispose qu'elle est d'application aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, 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°, c) qui sont sous leur contrôle. Cette loi 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."

L'ONDRAF a été créé par la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 (M.B. du 15 août 1980). Cet organisme est chargé de la gestion de tous les déchets radioactifs, quelles que soient leur origine et leur provenance, d'établir un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, telles que définies par l'article 1^{er} de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, ainsi que de certaines missions dans le domaine de la gestion des matières fissiles enrichies, des matières plutonifères, des combustibles irradiés, et de la dénucléarisation des installations nucléaires désaffectées. Il joue en outre un rôle consultatif sur la base de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales. Il ne peut dès lors y avoir aucun doute, et cela n'est pas non plus contesté, que l'ONDRAF tombe dans le champ d'application personnel de la loi du 5 août 2006.

3.2 Le champ d'application matériel

3.2.1. La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès aux informations environnementales sur la base de l'article 18 sans qu'il ne faille pour cela justifier d'un intérêt. L'objet du recours porte sur « l'ensemble des notes que l'ONDRAF a rédigées dans le cadre de la vérification ces chiffres qui conduisent à la constitution des provisions pour la gestion des combustibles irradiés pour chacun des scénarios relatifs aux échéanciers

et aux coûts des matières fissiles irradiées à partir de 1986 présentés par Synatom ».

L'information environnementale est décrite 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 ». (art. 3, 4° de la loi du 5 août 2006)

3.2.2. Bien que l'ONDRAF considère les documents qu'il a fournis au demandeur comme les informations qui satisfont à la demande du demandeur et qu'il considère ces documents comme des informations environnementales, parce que pour un certain nombre de motifs d'exception, il n'invoque que les exceptions de la loi du 5 août 2006 et non celles de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, la Commission doit vérifier si les documents qui ont été fournis correspondent à la portée de la demande d'accès du demandeur et s'il s'agit en effet d'informations environnementales. A cette fin, la Commission doit procéder à l'examen requis et cela n'est possible que si elle peut consulter les documents concernés (Conseil d'Etat, arrêt n° 234.267 du 25 mars 2016). Il appartient seulement à la Commission d'évaluer la manière dont elle peut elle-même avoir accès à toutes les informations utiles, soit en les consultant sur place soit en les demandant. Le 22 août 2016, par l'intermédiaire de son secrétaire, la Commission a consulté l'intégralité des documents qui font l'objet du recours. Par ailleurs, dans son courrier du 30 août 2016, l'ONDRAF confirme que les documents concernés restent à la disposition de la Commission dans les bureaux de l'ONDRAF et qu'il apportera sa pleine collaboration dans ce dossier.

3.2.3. La Commission a constaté que l'ONDRAF ne dispose d'aucune autre information satisfaisant à la demande d'accès que les avis adressés à la commission des provisions nucléaires en 2004, 2007, 2010, 2012 et 2013 sur la base de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales. La Commission estime que c'est à juste titre que l'ONDRAF n'a pas divulgué certaines informations parce qu'elles ne satisfaisaient pas à la demande. L'objet de la demande se limite en effet à "l'ensemble des notes que l'ONDRAF a rédigées dans le cadre de la vérification ces chiffres qui conduisent à la constitution des provisions pour la gestion des combustibles irradiées pour chacun des scénarios relatifs aux échéanciers et aux coûts des matières fissiles irradiées à partir de 1986 présentés par Synatom » et ne porte par conséquent pas sur des informations relatives au démantèlement des centrales nucléaires. De telles informations étaient partiellement présentes dans l'avis de 2013 et constituaient le

contenu intégral de l'avis de 2014. Raison pour laquelle l'ONDRAF a, à juste titre, supprimé le passage qui concernait ces informations dans les avis de 2004, 2007, 2010, 2012 et 2013 de manière à permettre d'apprécier l'ampleur des informations supprimées et n'a pas divulgué l'avis de 2014.

3.2.4. Ces avis sont rédigés sur la base de l'article 6, §1^{er} de la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales qui dispose ce qui suit: "*Les avis motivés et décisions de la Commission des provisions nucléaires concernant l'existence et la suffisance de ces provisions requièrent l'avis de l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies.*" Bien que les dispositions de la loi ne précisent pas le contenu de cet avis, il est logique que cet avis ait nécessairement un lien avec la spécialité qui est propre à l'ONDRAF et de ce fait, qu'il soit encore moins de nature financière que cela est le cas pour les avis de la Commission pour les provisions nucléaires, mais qu'il présente un lien plus direct avec des informations sur les déchets nucléaires. La Commission souhaite d'ailleurs signaler que de toute manière, sur la base de l'article 3, 4^o, g) de la loi du 5 août 2006, non seulement les informations qui portent sur des facteurs *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)* (comme mentionné à l'article 3, 4^o, d) de la loi du 5 août 2006 mais également les "*autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f)*" (comme mentionné à l'article 3, 4^o, g)) doivent être compris comme des informations environnementales. Il ne peut dès lors y avoir aucun doute sur le fait que les informations contenues dans ces avis doivent être qualifiées d'informations environnementales.

3.2.5. Bien que la structure de ces avis ne soit pas toujours la même, la Commission doit constater que le contenu présente toujours les mêmes facettes. L'avis de 2004 a la structure suivante :

1. Introduction
- 1.1. Définition de la mission
- 1.2. Contexte
 - 1.2.1. Méthodologie
 - 1.2.2. Limites de l'analyse

- 2. Discussion du rapport Synatom – Electrabel 2004
 - 2.1. Combustibles usés
 - 2.1.1. Cadre de l'analyse
 - 2.1.2. Analyse des scénarios
 - 2.1.3. Calcul des coûts des deux scénarios
 - 2.1.4. Méthode de provisionnement
 - 2.1.5. Conclusions
 - 2.1.6. Recommandations
 - 2.1.7. Avis
 - 2.2. Démantèlement (2003 : p. 15-21 ; 2007 : p. 20-29)
- 3. Avis global
- 4. Références
- 5. Liste des références reçues de Synatom et d'Electrabel
- 6. Liste des références déjà en possession de l'ONDRAF
- 7. Glossaire

L'avis de 2007 contient après le point 3 un point complémentaire « Remarque connexe ».

L'avis de 2010 contient la structure suivante :

- 1. Introduction
 - 1.1. Définition de la mission
 - 1.2. Méthodologie
 - 1.3. Fondements de l'analyse
- 2. Discussion du rapport Synatom 2010
 - 2.1. Combustibles usés
 - 2.1.1. Cadre de l'analyse
 - 2.1.2. Analyse des scénarios
 - 2.1.3. Analyse des coûts et des marges
 - 2.1.4. Suivi des recommandations sur le rapport Synatom 2007
 - 2.1.5. Recommandations sur le rapport Synatom 2010
 - 2.2. Démantèlement (p. 20-28)
 - 2.3. Méthode de provisionnement
 - 2.3.1. Gestion des matières fissiles irradiées
 - 2.3.2. Démantèlement (p. 31-34)
 - 2.3.3. Suivi des recommandations 2007
 - 2.3.4. Recommandations 2010
- 3. Avis global

- 3.1. Avis relatif à la gestion des combustibles usés
- 3.2. Avis relatif au démantèlement des centrales nucléaires
(p. 38)
- 4. Références
- 5. Listes des références Synatom et Electrabel
- 6. Glossaire

L'avis de 2012 contient la structure suivante:

- 1. Introduction
- 2. Analyse argumentée des éléments transmis par Synatom à la Commission des provisions nucléaires en date du 21 novembre 2011 et du tableau présenté par Synatom en réunion du 14 décembre 2011
 - 2.1. Combustibles usés
 - 2.1.1. Les aspects techniques de la fabrication du MOX pour réacteurs à eau légère
 - 2.1.2. Le recyclage du plutonium en réacteurs de diverses générations
 - 2.1.3. Les obligations relatives à la loi française de juin 2006 et leurs implications
 - 2.2. Démantèlement (p. 8-14)
 - 2.3. Méthode de provisionnement
 - 2.3.1. Gestion des matières fissiles irradiées
 - 2.3.2. Démantèlement (p. 15-17)
- 3. Conclusions
 - 3.1. Concernant la gestion des combustibles usés
 - 3.2. Concernant le démantèlement des centrales nucléaires (p. 19-20)
- 4. Références
- 5. Glossaire

L'avis de 2013 contient la structure suivante:

- 1. Introduction
 - 1.1. Définition de la mission
 - 1.2. Méthodologie
 - 1.3. Fondements de l'analyse
- 2. Discussion du rapport Synatom 2013
 - 2.1. Combustibles usés
 - 2.1.1. Cadre de l'analyse

- 2.1.2. Analyse des scénarios
- 2.1.3. Analyse des coûts et des marges
- 2.1.4. Suivi des recommandations formulées en 2007 et 2010
- 2.1.5. Recommandations sur le rapport Synatom 2013
- 2.2. Démantèlement (p. 18-32)
- 2.3. Méthode de provisionnement
- 2.3.1. Gestion des matières fissiles irradiées
- 2.3.1.1. Vérification des coûts à la base des calculs de provisions
- 2.3.1.2. Vérification des calculs de la constitution de provisions
- 2.3.1.3. Points d'attention sur la méthode utilisée pour calculer les provisions
- 2.3.2. Démantèlement (p. 36-39)
- 2.3.3. Synthèse des provisions au 31.12.2013
- 2.3.3.1 Démantèlement (p. 39)
- 2.3.3.2. Provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées scénario 40 ans
- 2.3.3.3. Provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées – 50 T1/40 ans
- 2.3.4. Synthèse des mouvements des provisions à partir des montants figurant dans les comptes annuels de Synatom au 31/12/2012
- 2.3.5 Suivi des recommandations faites par l'ONDRAF en 2010
- 2.3.6. Nouvelles recommandations
- 3. Avis global (m.b.t. démantèlement p. 43)
- 4. Liste des références (m.b.t. démantèlement p. 46-48)
- 5. Glossaire

3.3. La possibilité d'invoquer des motifs d'exception

Avant d'examiner en toute indépendance l'invocabilité de certains motifs d'exception, la Commission examine préalablement si la motivation invoquée par l'ONDRAF est suffisante pour justifier le refus de divulguer certaines informations.

3.3.1. L'examen des motifs d'exception invoqués par l'ONDRAF

L'ONDRAF a estimé que la demande de Monsieur Nollet pouvait être réduite à un certain nombre d'avis qu'il fournit à la Commission des provisions nucléaires et qu'il ne pouvait pas divulguer certaines des

informations contenues dans ces avis. Il a en outre identifié l'emplacement de ces informations dans les avis concernés et le refus est motivé comme suit :

- En application de l'article 27, § 1, 2°, de la loi du 5 août 2006 les informations suivantes ont été occultées dès lors que leur publication pourrait compromettre l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire, car relatives à la quantité et à la localisation de combustible nucléaire :
 - Avis 2013, p. 9, p. 10 ;
 - Avis 2012, p. 5, p. 7, p. 18 ;
 - Avis 2010, p. 10, p. 11, p. 12 ;
 - Avis 2007, p. 5.

- En application de l'article 27, § 1, 7° de la loi du 5 août les informations commerciales et industrielles confidentielles dont la divulgation porterait atteinte aux intérêts économiques légitimes de la SA Synatom sont occultés, car relatives à des transactions en cours :
 - Avis 2013, p. 9, p. 12, p. 14, p. 16, p. 34, p. 35, p. 36, p. 41, p. 42, p. 44, p. 49 ;
 - Avis 2010, p. 14, p. 15, p. 17, p. 30, p. 35 ;
 - Avis 2007, p. 5, p. 16 ;
 - Avis 2004, p. 12.

La Commission doit toutefois constater que cette motivation ne satisfait pas aux exigences de la loi du 5 août 2016 comme cela ressortira également de ce qui est exposé au point 3.3.2. Il faut non seulement mentionner les considérations juridiques mais les informations de fait concrètes doivent en outre être indiquées et la motivation doit être suffisante. La motivation donnée par l'ONDRAF contient un certain nombre d'affirmations relativement générales qui ne sont pas étayées plus en détails sur la base d'informations concrètes. Par ailleurs, il faut toujours prouver que l'intérêt qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur les intérêts protégés invoqués. Dans ce domaine, la motivation est également insuffisante.

3.3.2. L'examen de l'invocabilité éventuelle de motifs d'exception

L'examen des motifs d'exception se limite aux informations contenues dans les avis de l'ONDRAF qui font l'objet de la demande. La Commission ne peut en effet se prononcer que sur la demande initiale et est par ailleurs liée par l'objet du recours introduit. Pour son examen, la Commission peut ainsi se limiter aux informations qui n'ont pas encore été divulguées.

La loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement adopte, à la lumière de l'article 32 de la Constitution, le principe que tous les documents administratifs sont publics. L'accès ne peut être refusé que lorsque certaines informations sont protégées par un ou plusieurs motifs d'exception visés aux articles 27, 28, 29 et 32 de la loi du 5 août 2006.

3.3.2.1. L'invocabilité de l'article 27, § 1^{er}, 1° et 2° de la loi du 5 août 2006

L'article 27, §1^{er}, 2° de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter la demande de publicité d'informations si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'ordre public, la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou la défense du territoire. L'article 27, § 1^{er}, 1° de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter la demande de publicité si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection des libertés et les droits fondamentaux des administrés et en particulier, la protection de la vie privée, à moins que la personne concernée n'ait consenti à la publicité.

La Commission estime que les quantités, pourcentages et emplacements des matières fissiles nucléaires doivent être soustrait à la publicité parce que la diffusion de ces informations comprend des risques pour la protection de l'ordre public, de la sécurité publique et la protection physique des matières radioactives, certainement lorsque ces informations pourraient tomber entre les mains de terroristes. L'application de la loi du 5 août 2006 a en effet pour conséquence que la décision relative à la demande d'accès implique que tout le monde peut avoir accès à ces informations. Par ailleurs, il ne peut en aucun cas être garanti que les informations concernées ne soient pas diffusées par celui qui les a obtenues sur la base de cette loi. Les informations concernées

peuvent en effet être obtenues sans devoir justifier d'aucun intérêt ou donner la raison pour laquelle une personne souhaite obtenir ou utiliser ces informations. Connaître les informations concernées peut avoir pour conséquence qu'une personne malintentionnée pourrait choisir le site qui comprendrait le plus de risques pour la sécurité publique. La connaissance des informations concernées peut également avoir des conséquences négatives pour la protection des libertés et droits fondamentaux de l'administré tels que le droit à la vie et la protection de la vie privée qui comprend également l'intégrité physique des personnes physiques quand il apparaît que ces informations permettent de commettre plus efficacement des attentats ayant un impact plus grand.

On ne peut pas non plus nier qu'un intérêt public est servi avec la publicité de ces informations de sorte que les citoyens sont conscients des risques qu'ils courent et que l'utilisation de l'énergie nucléaire fait l'objet d'un débat public, ce qui ressort notamment des nombreuses questions parlementaires et des versions contradictoires sur l'utilisation de l'énergie nucléaire auprès des différents partis politiques, la Commission estime quand même que l'intérêt public qui est servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt qui est servi par la protection de l'ordre public, de la sécurité publique et de la protection physique des matières radioactives et sur l'intérêt qui est servi par la protection des libertés et droits fondamentaux des administrés. Le secret des informations concernées permet une meilleure protection que leur diffusion au public.

3.3.2.2 L'invocabilité de l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006

L'article 27, §1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter la demande de publicité des informations si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du 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. La Commission souhaite avant tout signaler que toutes les informations commerciales et industrielles ne tombent pas dans le champ d'application de ce motif d'exception mais uniquement de telles informations qui présentent un caractère confidentiel. De telles informations ont seulement un caractère confidentiel lorsque leur publicité porte préjudice aux intérêts

commerciaux et industriels légitimes qui concernent tant des acteurs privés que publics.

L'un des scénarios concernant une offre d'une entreprise au sujet de laquelle des négociations sont en cours. Tant le nom de l'auteur de l'offre que le contenu de celle-ci, l'implication de cette offre dans les informations qui sont reprises dans le rapport de Synatom et la réflexion à ce sujet par l'ONDRAF doivent être considérés comme des informations confidentielles dont la publicité peut porter préjudice tant à Synatom qu'à une entreprise qui a déposé une offre. La Commission estime que dans ce cas-ci, l'intérêt servi par la publicité ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé. Pour cette raison, ces informations doivent dès lors être gardées secrètes aussi longtemps que le motif à cette fin est disponible.

D'autres informations, également toutes celles de nature économique, ne sont pas de telle nature qu'elles puissent tomber dans le champ d'application du motif d'exception de l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006. Cela est le cas du point de vue de Synatom et de l'ONDRAF par rapport à la hauteur du taux d'actualisation, bien que cette décision soit visiblement une question sensible et importante et que la Commission des provisions nucléaires n'ait pas encore adopté un point de vue définitif en la matière. La Commission ne comprend en effet pas et on n'a pas encore démontré comment la publicité pourrait porter gravement préjudice aux intérêts économiques et industriels des intéressés. Même si c'était le cas, dans ce cas, comme susmentionné, c'est l'intérêt général servi par la publicité, qui est bien présent, qui prime. Synatom ne doit en effet pas être considéré comme une entreprise privée mais comme une entreprise publique chargée d'une mission publique et que dans ce domaine, il occupe une position de monopole.

3.3.2.3 L'invocabilité de l'article 27, § 1^{er}, 6^o de la loi du 5 août 2006

La Commission ne voit également aucune raison pour refuser la publicité dans la mesure où il s'agit d'un point de vue adopté par l'ONDRAF dont il a été estimé qu'il était uniquement destiné à la Commission des provisions nucléaires. Les informations concernées ne tombent en effet pas dans le champ d'application de l'un des motifs d'exception de la loi du 5 août 2006 ni dans celui de l'article 27, § 1^{er}, 6^o de cette loi.

L'article 27, § 1^{er}, 6^o de la loi du 5 août 2006 dispose qu'une instance environnementale doit rejeter la demande de publicité des informations si l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection la confidentialité des délibérations du gouvernement fédéral et des autorités responsables qui en relèvent.

Il ressort en effet ce qui suit de l'exposé des motifs:

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. (Doc. Parl. Chambre 1992-93, n° 1112/1, 18-19). (*Doc. Parl. Chambre*, 2005-2006, n° 51 2511/001, 38)

L'intention du législateur était de protéger les différents points de vue adoptés pendant une délibération mais aucun avis concerné par une délibération émanant d'un autre organisme ayant lui-même débattu à ce sujet et ayant adopté un point de vue interne qu'il communique ensuite à un autre organisme. En effet, adopter une autre position à ce sujet restreindrait fortement la publicité de l'administration. L'intention du législateur constitutionnel était en effet que non seulement les documents soient divulgués lorsqu'une décision est prise mais que les documents préparatoires utilisés avant de prendre la décision soient également divulgués.

Dans ce cas, il s'agit d'un point de vue de l'ONDRAF adopté dans les avis destinés à un autre organisme, à savoir la Commission des provisions nucléaires qui peut utiliser ceux-ci lors de ses prises de décision. Au sein de l'ONDRAF, il s'agit d'un point de vue consolidé qui ne divulgue

d'aucune manière le processus décisionnel interne au sein de l'ONDRAF. Le processus décisionnel au sein de l'ONDRAF n'est donc absolument pas compromis avec la publicité de celui-ci. D'ailleurs, que les avis aient déjà été fournis à un organisme externe confirme seulement que le point de vue qu'ils contiennent ne fait plus l'objet de discussions au sein de l'ONDRAF.

Même si la Commission en était arrivée à l'idée que la publicité pourrait porter préjudice au processus décisionnel interne, l'intérêt général qui est servi par la publicité n'aurait alors conduit qu'à la publicité de celui-ci.

3.4. Décision

La Commission estime avant tout que lors de l'examen du recours il doit être tenu compte du fait que le recours se limite à l'objet de la demande initiale et du recours. Raison pour laquelle elle décide qu'il ne faut pas publier les informations figurant dans les avis que l'ONDRAF a formulé pour la Commission des provisions nucléaires sur la base de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 11 avril 2006 et les quelques documents dans lesquels se trouvent les informations demandées.

La Commission décide ensuite qu'en dehors des informations qui ont déjà été divulguées, les autres informations qu'elle a pu évaluer doivent également être divulguées pour autant que celles-ci ne tombent pas dans le champ d'application du motif d'exception de l'article 27, §1^{er}, 1^o et 2^o de la loi du 5 août 2006 et concernent des quantités, pourcentages et emplacements de matières fissiles radioactives et qu'elles ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 27, §1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 et concernent une offre d'une entreprise pour laquelle des négociations sont en cours avec Synatom au sujet de la problématique des matières fissiles nucléaires. Étant donné qu'il est facile de dissocier les informations tombant dans le champ d'application de l'un de ces motifs d'exception des autres informations, il est possible sans trop de difficultés de procéder à la publicité partielle comme prévue à l'article 31 de la loi du 5 août 2006.

Bruxelles, le 26 septembre 2016.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre
Steven Vandenborre, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président