



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

3 mai 2021

DÉCISION n° 2021-13

Sur le refus de donner aux accords relatifs à la
sécurité aérienne, intervenus en 2013, entre la Belgique
et les Pays-Bas, auxquels la Province du Limbourg des
Pays-Bas

(CFR/2021/4)

SA NEW/SPF MOBILITE ET TRANSPORTS

1. Récapitulatif

1.1. Par un courriel du 10 novembre 2020, Maîtres Alexandra de Hulst et Benjamin Reuliaux, agissant pour la société New Wind SPRL, demandent au SPF Mobilité et Transports, Direction Espace Aérien, Aéroports et Supervision et auprès de SKEYES l'avis que la DGTA a émis le 22 janvier 2020 et une copie des éléments suivants :

- les extraits de cartographie sur la base desquels Skeyes a rédigé ces avis, à savoir les couches ATS/CNS, radar primaire, ILS & annexe 14 ;
- les directives de Eurocontrol auxquelles il est fait référence dans les avis de Skeyes du 16 janvier et du 4 septembre 2020 ;
- les accords relatifs à la sécurité aérienne, intervenus en 2013, entre la Belgique et les Pays-Bas, auxquels la Province du Limbourg des Pays-Bas fait référence dans son avis du 23 janvier 2020. Ces accords coordonneraient les procédures de vol applicables aux services de circulation aérienne entre Belgocontrol (devenu Skeyes) et la direction du contrôle aérien des Pays-bas (« Luchtverkeersleiding Nederland », « LVNL » en abrégé), notamment en ce qui concerne les aéroports de Liège et de Maastricht.

1.2. Par une lettre du 18 novembre 2020, Skeyes envoie une copie des deux premiers documents mais, en ce qui concerne le troisième document, indique ce qui suit :

« Skeyes n'est pas partie aux accords relatifs à la sécurité aérienne, intervenus en 2013 entre la Belgique et les Pays-Bas auquel vous faites référence dans votre courrier. Il faudra s'adresser à la Direction Générale du Transport Aérien afin d'obtenir cette information ».

1.3. Par un courriel du 30 novembre 2020, le SPF Mobilité et Transports accuse réception de la demande d'accès à l'information.

1.4. Par un courriel du 6 janvier 2020, un des demandeurs indique au SPF Mobilité et Transports qu'il n'a pas encore reçu de décision, qu'il ignore si le délai de prise de décision a été porté à 45 jours. Il réitère sa demande de transmission des documents.

1.4. Par un courriel du 8 janvier 2021, le SPF Mobilité et Transports notifie sa décision sur la demande d'accès :

1. En ce qui concerne la sélection des documents énumérés dans la première partie de votre demande initiale, votre demande doit être considérée comme irrecevable en vertu de la Loi Accès Information Environnementale car la DGTA ne dispose pas des documents énumérés par vous. Plus précisément, la DGLV ne fait que relayer les avis des différentes autres autorités dans la procédure de conseil préalable à la construction des bâtiments et autres structures pouvant constituer un obstacle à l'aviation. Dans ce contexte, la DGTA n'a pas accès au matériel cartographique sur lequel s'appuie skeyes. Pour ces raisons, nous devons donc rejeter votre demande, en ce qui concerne les documents énumérés dans la première partie de votre demande initiale, sur la base de l'article 21, §1^{er}, alinéa premier de la Loi Accès Information Environnementale.
Compte tenu de l'obligation de renvoi qui nous incombe en vertu de l'article 21, §2, deuxième alinéa de la Loi Accès Information Environnementale, nous devons préciser que, à notre connaissance, seul skeyes est en mesure de vous fournir les informations en question.
Pour cette raison, le département compétent de skeyes sera informé de ce renvoi dans les plus brefs délais.
2. En ce qui concerne la sélection des documents énumérés dans la deuxième partie de votre demande initiale nous pouvons, sous réserve, vous renvoyer aux '*EUROCONTROL Guidelines on assessing the potential impact of wind turbines on surveillance sensors*' dd. 9 septembre 2014. À en juger par le contexte des avis émis par skeyes, il nous semble que c'est le document auquel se réfère cette autorité. Toutefois, nous vous prions de contacter directement skeyes afin de recevoir la confirmation qu'ils ont bien fait référence au document joint à ce message.
3. En ce qui concerne la sélection des documents énumérés dans la troisième partie de votre demande initiale, votre demande doit être considérée comme recevable mais non fondée en vertu de la Loi Accès Information Environnementale car votre demande est manifestement trop vague. La DGTA n'étant pas l'émetteur de l'avis (et ne disposant pas de l'avis) contenant une référence à cet accord nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour déterminer quel accord est visé par votre demande. Pour cette raison, nous devons donc rejeter votre demande, en ce qui concerne les documents énumérés dans la troisième partie de votre demande initiale, sur la base de l'article 22, §2, de la Loi

Accès Information Environnementale. Dans ce contexte, nous vous demandons de bien vouloir nous transmettre l'avis en question et toute autre information complémentaire afin que nous puissions mieux identifier l'accord auquel vous souhaitez avoir accès. Alternativement, vous pouvez également contacter directement l'autorité qui a émis l'avis afin d'obtenir des éclaircissements supplémentaires.

1.5. Par un courriel du 11 janvier 2021, le demandeur communique au SPF Mobilité et Transports, l'avis du 23 janvier 2020 dans lequel il est fait référence aux « accords relatifs à la sécurité aérienne, intervenus en 2013 entre la Belgique et les Pays-Bas, auxquels la Province du Limbourg des Pays-Bas fait référence dans son avis du 23 janvier 2020 » (3^e tiret de la demande). L'avis de la Province du Limbourg des Pays-Bas est défavorable parce que la position des éoliennes ne rendrait « plus sûres » les « procédures d'approche des avions en provenance du Sud et atterrissant sur la piste 3 de l'aéroport de Maastricht-Aix-la-Chapelle » et que les « accords conclus en raison de la sécurité de l'espace aérien entre les Pays-Bas et la Belgique en 2013 ne peuvent plus être exécutés » (p. 37 et 38). Un des demandeurs demande de confirmer que la réponse concernant ce point est une invitation à préciser ou compléter la demande, telle que visée à l'article 22, § 2, de la loi du 5 août 2006 (avec un nouveau délai de 30 jours) ?

1.6. Par un courriel du 9 février 2021, le SPF Mobilité et Transports informe les demandeurs « que vu que le traitement ne pourra pas être effectué dans le délai de trente jours prévus dans la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement », le délai de prise de décision est porté à quarante-cinq jours calendrier conformément à l'article 22, § 3, de cette loi. Cette prolongation est motivée par les difficultés d'identifier le document sur la base des données et par la nécessité de consulter toutes les parties prenantes avant de prendre une décision concernant la publication.

1.7. Par un courriel du 26 février 2021, le demandeur réitère sa demande.

1.8. Par une lettre du 5 mars 2021, le SPF Mobilité et Transports refuse l'accès aux documents pour la motivation suivante : « Sauf erreur de ma part, le document visé par votre demande serait la « *Letter of Agreement* » (LA) conclu entre Belogcontrol (à présent : Skeyes) et l'ATC The Nederlands du 4 avril 2013. La DGTA n'étant ni auteur ni partie à cet accord, en application de l'article 27, § 1, et notamment les points 3^e, 7^e et 8^e de la Loi Accès Information Environnementale, le LA ne peut être

transmis à des tiers. Ledit accord a été qualifié de confidentiel par les parties qui l'ont conclu et a été communiqué à la DGTA uniquement à titre d'information. Skeyes n'a pas marqué son accord explicite pour la transmission de ce document.

De surcroît, la BSA-ANS, en tant que service de la DGTA et autorité nationale de surveillance, est tenue de respecter les dispositions de l'article 18.1 du Règlement (CE) n° 550/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 10 mars 2004 relatif à la fourniture de services de navigation aérienne dans le ciel unique européen (règlement sur la fourniture de services), cité ci-dessous :

« 1. Ni les autorités nationales de surveillance, agissant conformément à leur législation nationale, ni la Commission ne divulguent d'informations de nature confidentielle, notamment des informations relatives aux prestataires de services de navigation aérienne, à leurs relations commerciales ou aux éléments constitutifs de leurs coûts. »

1.8. Par un courriel du 8 mars 2021, un des demandeurs introduit auprès de la Commission d'accès aux informations environnementales, (ci-après la Commission), un recours qui a pour objet : 'Les accords relatifs à la sécurité aérienne, intervenus en 2013 entre la Belgique et les Pays-Bas, auxquels la Province du Limbourg des Pays-Bas fait référence dans son avis du 23 janvier 2020 ».

1.9. Par un courriel du 15 mars 2021, le SPF Mobilité et Transports s'excuse pour le retard dans le traitement du dossier.

1.10. Par un courriel du 15 mars 2021, le secrétaire de la Commission avertit le SPF Mobilité et Transports qu'un recours a été introduit, demande les documents concernés et une explication du refus.

1.11. Par un courriel du 19 mars 2021, le SPF Mobilité et Transports envoie à la Commission les documents concernés.

1.12. Par un courriel du même jour, le secrétaire de la Commission demande des informations supplémentaires.

1.13. Par un courriel du 12 avril 2021, le secrétaire de la Commission réitère sa demande d'obtention d'informations supplémentaires.

1.13. Par un courriel de 19 avril 2021, le SPF Mobilité et Transports fournit à la Commission les explications justifiant son refus :

« Vooreerst wens ik terug te keren op de door u in uw laatste bericht dd. 12 april 2020 aangehaalde bijkomende vraag met betrekking tot het gebruik van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie als juridische basis voor de behandeling van deze aanvraag. Er dient vermeld te worden dat wij in eerste instantie bij het DGLV het inroepen van de wet van 5 augustus 2006 niet in vraag stelden. Het toepassingsgebied van deze wet *ratione materiae* is immers vrij ruim en wij zagen geen *prima facie* bezwaar tegen de door de aanvrager ingeroepen juridische basis en door hem aangevoerde argumentatie hiervoor (zoals terug te vinden in de initiële aanvraag):

« De plus, la demande porte bel et bien sur des informations « environnementales » au sens de ces dispositions (et non sur des documents de nature purement commerciale sans lien avec une information environnementale). En effet, ces documents énumèrent des contraintes, ayant trait à la sécurité (aérienne) et prises en considération par votre administration dans le cadre de vos avis remis sur des demandes de permis uniques pour l'implantation et l'exploitation d'éoliennes. Pour rappel, l'information « environnementales » vise notamment celle qui a trait à la « sécurité » de l'homme, notamment par la mise en oeuvre de projets éoliens comme en l'espèce. »

Gezien de sterke gelijkens tussen de procedure en meer algemeen het regime van de wet van 5 augustus 2006 en de wet van 11 april 1994 hebben wij tenslotte besloten om, onder meer teneinde de procedure voor de aanvrager niet onnodig te vertragen, de juridische basis voor de aanvraag ongemoeid te laten. Ons inziens zou een herkwalificatie immers geen materiële impact hebben op de rechtspositie van het DGLV in deze zaak.

Wat betreft het tweede luik van uw vraag tot bijkomende toelichting wil ik graag de redenen voor het inroepen van de verschillende uitzonderingsgronden zoals voorzien in de wet van 5 augustus 2006, met name art. 27, §1, 3°, 7° en 8° afzonderlijk toelichten in wat volgt. Ik wens echter te benadrukken dat het besluit om deze in één beweging toe te lichten in ons antwoord aan aanvrager zeker niet werd gedaan met de intentie om de aanvrager te benadelen.

Wij trachten in de behandeling van deze soort dossiers steeds zo transparant mogelijk te handelen naar aanvragers toe. In het onderhavige dossier dienden wij echter ook rekening te houden met onze rol als tweede autoriteit die de aanvraag tot openbaarmaking heeft ontvangen (nadat de aanvrager reeds bij Skeyes bot ving) en ruimer beschouwd als derde partij die louter beschikt over het verzochte document wegens onze rol als toezichthouder op Skeyes.

1. **Art. 27, §1, 3°:** Wij zijn in deze van oordeel dat het akkoord dat het onderwerp van de aanvraag uitmaakt kan beschouwd worden als een document dat onder de vrij ruime noemer valt van het regelen van de

‘federale internationale betrekkingen van België’ ofschoon het werd afgesloten zonder enige implicatie van het DGLV en louter de neerslag is van afspraken tussen Skeyes (nota bene een autonoom overheidsbedrijf in de zin van de wet van 21 maart 1991) en ATC Nederland.

Net omwille van het feit dat het DGLV geen partij was bij dit akkoord werd er besloten om in het kader van onze analyse contact op te nemen met Skeyes die ons bevestigde dat zij het akkoord als vertrouwelijk beschouwen zonder echter verdere toelichting te geven over de concrete redenen voor deze kwalificatie. Gezien wij echter geen partij zijn bij het akkoord werd besloten dat wij de argumentatie door Skeyes dienen te weerhouden. Dit geldt eens te meer daar het document in ons bezit slechts een niet ondertekende versie is (mogelijks gevaar dat deze niet langer actueel is of aanleiding kan geven tot misvatting) en aangezien wij dit document ook louter verkregen hebben in het kader van onze taken als toezichthoudende overheid (Belgian Supervisory Authority – BSA-ANS) over Skeyes in het kader van de verordeningen mbt Single European Sky en ons in deze context gebonden zien door de bepalingen van het artikel 18.1 van Verordening (EG) nr. 550/2004, wat luidt als volgt:

“Nationale toezichthoudende instanties, handelend conform hun nationale wetgeving, noch de Commissie maken vertrouwelijke informatie bekend, in het bijzonder informatie over de dienstverleners, hun zakelijke relaties of hun kostencomponenten”;

2. **Art. 27, §1, 7°:** Ofschoon Skeyes een autonoom overheidsbedrijf is en een de facto monopolie aanhoudt op de Belgische markt voor de verlening van luchtverkeersdiensten dient deze nog steeds aangemerkt te worden als een bedrijf dat bepaalde economische belangen in stand wil houden. Het akkoord dat het onderwerp uitmaakt van de aanvraag tot openbaarmaking regelt de organisatie van verlening van luchtverkeersdiensten tussen deze twee entiteiten voor bepaalde sectoren van het luchtruim in het grensgebied tussen België en Nederland, getuige hiervan punt 1.1 van het akkoord:

“The purpose of this Letter of Agreement is to define the co-ordination procedures to be applied between Brussels ACC and Beek ATC when providing ATS to General Air Traffic (IFR/VFR).”

In deze zin werd besloten dat de openbaarmaking van deze informatie, waarbij deze aldus in het openbaar domein zou kunnen terechtkomen, mogelijk de gelegitimeerde economische belangen van Skeyes, namelijk de knowhow en relaties die zij onderhouden met andere dienstverleners, zou kunnen schaden in het geval van een opening van de markt voor deze diensten. Aangezien Skeyes niet heeft ingestemd met de openbaarmaking van het akkoord werd vervolgens besloten tot het invoeren van deze uitzonderingsgrond;

3. **Art. 27, §1, 8°:** Ter motivatie voor het invoeren van deze specifieke weigeringsgrond dienen wij terug te verwijzen naar het eerder aangehaalde artikel 18.1 van Verordening (EG) nr. 550/2004. Hierbij dient bovendien vermeld te worden dat Skeyes dit document ons inziens vrijwillig heeft overgemaakt aan onze diensten in het kader van een audit

wanneer zij onderworpen werden aan vragen met betrekking tot overeenstemming met de vigerende wetgeving. Aangezien het art. 27, §1, 8° gewag maakt van het 'vrijwillig en vertrouwelijk' meedelen van een advies of mening is het zo dat Skeyes ons inziens dit akkoord aan onze diensten heeft overgemaakt louter ter staving van hun beweerde overeenstemming met deze wetgeving.

Het DGLV heeft in deze zin het document in kwestie niet verzocht noch Skeyes verplicht dit te overhandigen.

De expliciete vraag van skeyes om het document vertrouwelijk te behandelen (en aldus niet in te stemmen met openbaarmaking), gecombineerd met de eerder aangehaalde bepaling van Verordening (EG) nr. 550/2004 heeft het DGLV doen besluiten tot het invoeren van de onderhavige uitzonderingsgrond.

2. La recevabilité du recours

La Commission estime que le recours est recevable. L'article 35 de la loi du 5 août 2006 dispose que le demandeur 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^{er}, 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. Le recours a été introduit, le 9 mars 2021, contre une décision du SPF Mobilité et Transports du 5 mars 2021. Par conséquent, le recours a été introduit dans le délai fixé par la loi et est donc recevable en relation avec son objet.

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. Cette loi 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 (art. 4, §1^{er}, de la loi du 5 août 2006) et qui disposent d'informations environnementales (article 18, §1^{er}, de la loi).

3.1. Le champ d'application personnel

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.”

Le SPF Mobilité et Transport 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 cette loi.

3.2. Le champ d'application matériel

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

L'information environnementale est définie à l'article 3, 4°, de la loi du 5 août 2006 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**".

Le document identifié par le Service public fédéral Mobilité et Transports vise à définir les procédures de coordination à appliquer entre l'ACC de Bruxelles et l'ATC de Beek lors de la fourniture d'ATS à la circulation aérienne générale (IFR/VER). Ces procédures complètent celles de l'OACI, des règlements communautaires, des accords internationaux entre États ou

entre prestataires de services de la circulation aérienne et/ou des documents nationaux. Le document comprend le contenu suivant :

- Areas of Responsibility for the Provision of ATS
- Procedures
- Revisions and Deviations
- Une carte
- Annex A. Definitions and Abbreviations
- Annex B. Area of Common Interest
- Un nombre de cartes
- Annex C. Exchange of Flight Data
- Annex D. Procedures for Co-ordination
- Annex E. Transfer of Control and Transfer of Communications
- Annex F. ATS Surveillance based co-ordination Procedures
- Annex G. Checklist of Pages

Les travaux parlementaires indiquent que le législateur a voulu donner une interprétation très large à la notion d' "information environnementales". L'exposé des motifs rappelle que – conformément à la *ratio legis* de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE – la notion d' "information environnementale" afin de refléter ses différents éléments, doit avoir une portée plus large que celle d'information environnementale *sensu stricto*" (*Doc. Parl. Chambre*, n° 512511/001, 15). Une définition évolutive et large a été choisie (*Doc. Parl. Cambre*, n° 512511/001, 16). Dans la mesure où la notion d' "information environnementale" concerne l'état des éléments de l'environnement, le législateur n'a guère imposé de limites. Cela ne signifie cependant pas que le concept d' "information environnementale" est illimité.

Les demandeurs sollicitent les éléments suivants:

« De plus, la demande porte bel et bien sur des informations « environnementales » au sens de ces dispositions (et non sur des documents de nature purement commerciale sans lien avec une information environnementale). En effet, ces documents énumèrent des contraintes, ayant trait à la sécurité (aérienne) et prises en considération par votre administration dans le cadre de vos avis remis sur des demandes de permis uniques pour l'implantation et l'exploitation d'éoliennes. Pour rappel, l'information « environnementale » vise notamment celle qui a trait à la « sécurité » de l'homme, notamment par la mise en œuvre de projets éoliens comme en l'espèce. »

Cette demande n'implique pas nécessairement que le document sollicité contient effectivement des informations environnementales. La Commission considère que ce n'est pas le cas en l'espèce et que même si c'était le cas, cela ne peut être que très marginal. La Commission a déjà jugé, dans le passé, que lorsqu'un document ne contient que des informations environnementales marginales, l'accès à ce document ne doit pas être traité sur la base de la loi du 5 août 2006, mais bien sur la base de la loi du 11 avril 1994 'relative à la publicité de l'administration'.

Bien que le SPF Mobilité et Transports estime que la loi applicable ne fait guère de différence, la compétence de la Commission est cependant limitée, en vertu de la loi du 5 août 2006, aux informations environnementales, alors que pour les informations non environnementales, c'est la procédure de recours administratif, organisée par la loi du 11 avril 1994, qui s'applique, ce qui est très différent de celle prévue par la loi du 5 août 2006.

3.3. Décision

La Commission en conclut que le recours n'est, en l'espèce, pas fondé, car la loi du 5 août 2006 n'est pas applicable.

Bruxelles, le 3 mai 2021.

La Commission était composée comme suit :

Pascale Vandernacht, présidente
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre

F. SCHRAM
secrétaire

P. VANDERNACHT
présidente