



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

7 mai 2024

DÉCISION n° 2024-18

Sur le refus de donner accès aux documents relatifs à
l'accord associé à la prolongation des centrales
nucléaires

(CFR/2023/13)

Mots-clés : Ministre de l'Énergie – Documents transactionnels – Sans objet

1. Exposé des faits

1.1. Par un courrier recommandé du 2 août 2023, Marie-Christine Marghem, députée fédérale, sollicite auprès de la Ministre de l'Énergie, l'accès aux documents relatifs à l'accord intervenu entre l'État belge et la société Engie-Electrabel et relatif, entre autres, à la prolongation des centrales nucléaires Doel 4 et Tihange 3, et aux documents transactionnels définitifs conclus en parallèle à cet accord.

La requérante demande notamment l'accès aux documents suivants :

- La *letter of intent*, datant de juillet 2022 ;
- Le *heads of terms*, datant de début 2023, en ce compris son annexe ;
- Le *updated heads of terms*, datant du 29 juin 2023 ;
- Le *joint development agreement* ;
- La première série de *documents transactionnels* définitifs.

1.2. Par un courrier recommandé du 24 août 2023, la Ministre de l'Énergie accuse bonne réception de la demande et indique qu'en raison de la période de vacances annuelles, de la complexité du dossier et de l'introduction de quatre demande de divulgation simultanées, le délai de traitement de la demande est étendu de trente à quarante-cinq jours, en application de l'article 22, § 3 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière environnementale (ci-après : la loi du 5 août 2006).

1.3. Par un courrier recommandé du 31 août 2023, la Ministre de l'Énergie refuse de faire droit à la demande de divulgation pour les motifs suivants :

« En ce qui concerne les deux premiers documents que vous avez demandés, je tiens à préciser que vous les avez déjà en votre possession. En effet, la Letter of Intent de juillet 2022 a été transmise par nous au Président de la Commission Énergie, Environnement et Climat, dont vous êtes membres, le 30 août 2022. Le secrétaire de la Commission l'a transmise aux membres de la Commission le même jour. Les Heads of Terms du début 2023 ont été transmis par nous au Président de la Commission Énergie, Environnement et Climat, dont vous êtes membres, le 10 janvier 2023. Le secrétaire de la Commission l'a transmise aux membres de

la Commission le même jour. Par ailleurs, ce document a également été mis en ligne sur la page extranet de la Commission (DOCUMENTATION > Varia > 20230109 Belgian State-Engie Agreement).

En ce qui concerne les autres documents, j'ai eu l'occasion d'examiner attentivement votre demande de divulgation. A cet égard, je considère que votre demande ne peut être acceptée, étant donné l'applicabilité de nombreux motifs d'exception prévus par la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (« Loi de 2006 ») ou, dans la mesure où elle serait applicable, par la loi du 11 avril 1994 relative à l'accès du public à l'information administrative (« Loi de 1994 »).

Bien que vous ne précisiez nulle part dans votre lettre les fins auxquelles vous entendez utiliser la documentation susmentionnée et que la demande semble donc, du moins en partie, une « fishing expedition », je considère que, compte tenu de la sensibilité des questions sur lesquelles porte votre demande, les intérêts qui sont protégés par l'application des motifs d'exception suivants l'emportent clairement sur l'intérêt public de la publicité telle que vous la demandez, dont en particulier la situation délicate des négociations toujours en cours entre Electrabel / Engie et le gouvernement fédéral qui portent sur la sauvegarde des intérêts vitaux du pays en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement.

Cette décision sera expliquée et justifiée plus en détail dans ce qui suit.

Etant donné que la documentation susmentionnée contient des informations auxquelles s'appliquent plusieurs motifs d'exception et que ces informations sont étroitement liées aux autres informations qu'elle contient, il n'est pas possible de divulguer cette documentation en partie. En effet, cela serait de nature à influencer la portée de l'information susmentionnée, de façon à ce que ladite information devienne illisible ou pour le moins peu compréhensible d'une manière telle que sa divulgation pourrait prêter à confusion.

Protection des libertés et des droits fondamentaux des administrés et, en particulier, la protection de la vie privée

Conformément à l'article 27, § 1^{er}, 1^o de la Loi de 2006, la divulgation doit être refusée si l'intérêt public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection de la vie privée. Le droit à la protection de la vie privée est inscrit à l'article 22 de la Constitution et à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est important de noter que le droit à la protection de la vie privée ne s'applique pas seulement aux personnes physiques, mais aussi aux personnes morales.

Je conclus que ce motif d'exception devrait être appliqué en l'espèce et que la demande de divulgation doit être rejetée en partie pour ce motif. En effet, le document demandé contient de nombreuses données à caractère personnel (par exemple, l'identité et les coordonnées des personnes physiques, des informations commercialement sensibles d'Electrabel / Engie...). Par conséquent, la divulgation des informations susmentionnées serait préjudiciable à la protection de la vie privée.

Au vu de ce qui précède, l'intérêt public de la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt visé par l'exception en question. A fortiori, les discussions avec Electrabel / Engie sont toujours en cours et la divulgation des informations susmentionnées pourrait immédiatement perturber le cours des négociations entre les parties.

Protection de l'ordre public, de la sécurité publique, en ce compris la protection physique des matières radioactives, ou de la défense du territoire

Sur la base de l'article 27, § 1^{er}, 2^o, de la loi de 2006, une autorité publique doit rejeter une demande de divulgation si elle contient des informations qui affectent l'ordre public et la sécurité publique du territoire. Après examen de votre demande de divulgation, il a été constaté que les informations demandées ont un lien évident avec l'ordre public et la sécurité publique. Cela inclut toute information non publique directement – ou même indirectement – liée à la sécurité de l'approvisionnement (énergétique), telle que,

entre autres : les informations financières et commerciales liées à la commande de combustibles nucléaires et à la gestion des déchets nucléaires.

Je constate que l'intérêt protégé par ce motif d'exception prime actuellement sur l'intérêt d'une éventuelle divulgation. Comme mentionné précédemment, les discussions avec Electrabel / Engie sont toujours en cours et une divulgation pourrait perturber le cours de ces négociations avec toutes ses conséquences en termes de la sécurité de l'approvisionnement. A fortiori, rien ne garantit que les informations en question ne soient pas diffusées par la personne qui les a obtenues en vertu de la présente loi. En outre, la divulgation pourrait augmenter de manière significative le risque d'attaques et compromettre ainsi l'ordre public et la sécurité publique.

Protection du caractère confidentiel des relations fédérales internationales de la Belgique et des relations de la Belgique avec les institutions supra nationales et les relations de l'autorité fédérale avec les communautés et les régions

En vertu de l'article 27, § 1^{er}, 3^o de la loi de 2006, une autorité publique doit refuser une demande de divulgation au cas où la divulgation de la documentation demandée porterait atteinte au caractère confidentiel des relations internationales du gouvernement fédéral.

Etant donné que les informations demandées portent sur des sujets de dimension internationale, dont la plupart sont également régis par la législation et les traités internationaux, tels que la sécurité de l'approvisionnement (énergétique) et le traitement des déchets nucléaires, entre autres, le motif d'exception susmentionné trouve aussi à s'appliquer. En outre, l'intérêt public de la divulgation ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt visé par l'exception en question. La documentation demandée fait l'objet de discussions qui doivent pouvoir se dérouler dans les meilleures conditions possibles et présupposent la discrétion nécessaire pour qu'une position puisse être prise de manière neutre et objective. Cela ne serait pas possible si les discussions faisaient en même temps l'objet d'un débat public. Ceci est d'autant plus vrai que l'accord conclu ne

contient que des principes généraux, qui font actuellement l'objet de nouvelles négociations pour les concrétiser. Une divulgation (prématurée) pourrait créer des malentendus au sein du public quant à la portée de la lettre d'intention et à l'état précis de la situation.

Caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles

Par ailleurs, après examen de votre demande, il est apparu que la documentation demandée contient des informations commerciales et industrielles au sens de l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la Loi de 2006, et que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du caractère confidentiel de ces informations commerciales et industrielles. Cette disposition vise essentiellement à protéger les données commerciales et industrielles confidentielles qui, in globo, peuvent être considérées comme des données d'entreprise. Ces données d'entreprise comprennent également les secrets commerciaux, qui peuvent être définis comme des « informations qui n'ont pas un caractère technique mais qui représentent une valeur commerciale comme des informations comptables, les listes de clients et de fournisseurs, les montants des bénéfices, l'investissement, les stocks, etc. ». D'une manière générale, il s'agit donc de données qui sont importantes pour l'entreprise et dont la divulgation est de nature à lui causer un préjudice économique substantiel.

Il ne fait aucun doute que les informations que vous demandez comprennent, entre autres, des données d'entreprise d'Electrabel / Engie, un acteur opérant sur le marché de l'énergie dans un environnement concurrentiel et international, sur lequel d'autres acteurs sont également actifs. En effet, la documentation demandée donne accès aux données commerciales et industrielles sensibles non encore publiées telles que : la stratégie commerciale, les paramètres techniques et financiers tels que le chiffre d'affaires, la structure des coûts, la description et l'évaluation des contributions d'Engie / Electrabel aux entités à créer, etc. Par conséquent, la divulgation de la documentation demandée porterait atteinte à la position concurrentielle d'Electrabel / Engie, non seulement vis-à-vis d'éventuels concurrents (internationaux), mais aussi vis-à-vis de

ses autres clients (existants et potentiels). Dans ce contexte, il n'est donc pas approprié de divulguer la documentation visée. Ceci est d'autant plus vrai que les discussions avec Engie / Electrabel sont toujours en cours et que des obligations de confidentialité s'appliquent potentiellement dans ce contexte. Une divulgation des informations demandées, en particulier à ce stade, pourrait conduire à une rupture de confiance qui, à son tour, pourrait affecter/perturber le cours des discussions entre parties.

La demande porte sur un avis ou une opinion communiqués librement et à titre confidentiel par un tiers à une instance environnementale

Enfin, je rejette la demande de divulgation au titre de l'article 27, § 1^{er}, 8^o, de la loi de 2006 en ce qu'elle porte sur des informations fournies par un tiers sans obligation de le faire et que le tiers a expressément désignées comme confidentielles.

Ainsi Electrabel / Engie a fourni de nombreuses informations dans le cadre des discussions en cours, sans y avoir été obligé de quelque manière que ce soit (légale ou judiciaire), et qui ont été expressément qualifiées de confidentielles. A cet égard, je me réfère, entre autres, aux données d'entreprise et aux secrets commerciaux susmentionnés inclus dans la documentation demandée. Ces données ont toujours été marquées comme confidentielles et Electrabel / Engie n'a jamais autorisé la divulgation de ces informations. Par conséquent, je me vois contrainte de rejeter votre demande de divulgation, étant donné que la divulgation pourrait conduire à une rupture de confiance qui, à son tour, pourrait affecter/perturber le cours des discussions entre parties ».

1.4. Par un courrier recommandé du 22 septembre 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 de la Ministre de l'Énergie.

1.5. Par un courriel du 27 septembre 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.

1.6. Par un courrier du 29 février 2024, la Commission sollicite auprès de la Ministre de l'Énergie qu'elle lui communique les documents demandés par la requérante ainsi que sa position par écrit, pour le 22 mars 2024.

1.7. Par un courriel recommandé du 18 mars 2024, la Ministre de l'Énergie indique à la Commission que :

« Votre demande s'inscrit dans le cadre d'une demande d'accès à des (prétendues) informations environnementales, qui m'a été adressée par Mme Marghem le 2 août 2023 et que j'ai dû rejeter pour les raisons exposées et développées en détail dans ma lettre du 31 août 2023 (cf. annexe 1). Mme Marghem a fait appel de cette décision auprès de votre Commission.

Entre-temps, j'ai eu l'occasion de mettre les documents demandés à la disposition du public (<https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/sources-et-vecteurs-denergie/nucleaire/prolongation-de-la-duree-de> en ce compris la requérante, Mme Marghem, en sa qualité de membre de la Chambre des représentants (cf. annexe 2).

J'ai notamment rendu publics les documents suivants :

- *Lettre d'intention : engagement d'entamer les négociations ;*
- *Heads of Terms et début des études LTO ;*
- *Accord de développement conjoint ;*
- *Framework Agreement ;*
- *Documents de transaction :*
 - *Common Terms Agreement ;*
 - *Implementation Agreement Schdeumes Appendices ;*
 - *Shareholders' Agreement ;*
 - *Sales and Purchase Agreement I NuclearSub ;*
 - *Sales and Purchase Agreement II NuclearSub ;*
 - *Shareholder Support Agreement ;*
 - *Fuel Supply Agreement ;*
 - *Operation and Maintenance Agreement ;*
 - *Remuneration Agreement ;*

- *Electrabel Shareholder Loan Agreement* ;
- *Shareholder Loan Agreement* ;
- *Waiver Electrabel*.

Au vu de ce qui précède, j'estime que Mme Marghem a pu prendre connaissance des documents demandés.

La demande de divulgation a donc été entièrement satisfaite. Ainsi, Mme Marghem indique à plusieurs reprises dans son recours qu' « en outre, le demandeur répète qu'il ne demande l'accès qu'aux documents transactionnels définitifs ». Ayant pu, entre-temps, donner suite à cette demande, le recours administratif de la requérante est devenu sans objet et le recours doit être déclaré irrecevable ou, à tout le moins, infondé ».

2. Traitement du recours

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

2.2. En application de l'article 38, § 1^{er}, 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 27 septembre 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 le requérant 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.

En l'espèce, le recours contre la décision de refus de la Ministre de l'Energie du 31 août 2023 a été introduit le 22 septembre 2023 et est, partant, recevable *ratione temporis*.

4. Evaluation du bien-fondé du recours

La Commission ne peut que constater, en se rendant sur la page web renseignée par la Ministre de l'Energie dans sa réponse, que l'ensemble des documents demandés dans le cadre du recours ont bien été rendus accessibles au public, en ce compris à la requérante.

Partant, le recours est déclaré sans objet.

Bruxelles, le 7 mai 2024

S. JOCHEMS
Secrétaire

A. VAN STEENBERGE
Président