

**Commission de recours pour le droit  
d'accès à l'information en matière  
d'environnement**

**Séance du 12 septembre 2019**

**RECOURS N° 999**

**En cause de :** Madame

**Requérante,**

**Contre :** le Ministre de la Région wallonne qui a l'énergie dans ses attributions  
Rue des Brigades d'Irlande, 4  
5100 JAMBES

**Partie adverse.**

Vu la requête du 8 juillet 2019, par laquelle la requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre Ier du code de l'environnement, contre l'absence de suite réservée par la partie adverse à sa demande de lui communiquer une copie de l'ensemble de la note relative aux certificats verts, approuvée par le Gouvernement wallon le 13 septembre 2018, ainsi que de ses éventuelles annexes ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 19 juillet 2019 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 19 juillet 2019 ;

Vu la décision de la Commission du 22 juillet 2019 prolongeant le délai pour statuer ;

**Quant à l'objet de la demande d'information**

Considérant que la demande d'information introduite par la requérante dans la présente affaire fait suite à une décision que la Commission a prise le 22 mai 2019 sur un recours, portant le n° 960, que la requérante avait introduit contre le refus de la partie adverse

de lui communiquer une copie de la note relative aux certificats verts, approuvée par le Gouvernement wallon le 13 septembre 2018 ;

Considérant que, dans la décision du 22 mai 2019, la Commission a constaté qu'il n'apparaissait pas clairement, au vu de la demande d'information que la requérante avait introduite à l'époque, si elle souhaitait avoir accès à l'ensemble de la note précitée ou seulement à certains de ses éléments, ou encore si ce n'était pas d'abord ou surtout dans d'autres documents que la requérante pouvait trouver les informations qui l'intéressaient ; que la Commission a souligné que c'était à la requérante - et non pas à la partie adverse, ni à la Commission elle-même - qu'il appartenait de se prononcer sur ces points ; que la Commission a donc, dans la décision du 22 mai 2019, invité la requérante à déterminer l'objet exact des informations auxquelles elle souhaitait avoir accès et, le cas échéant, cela fait, à préciser sa demande auprès de la partie adverse ;

Considérant qu'à la suite de cette décision, la requérante a, dans une lettre du 1<sup>er</sup> juin 2019 et dans un courrier de rappel du 1<sup>er</sup> juillet 2019, indiqué à la partie adverse qu'elle souhaitait recevoir une copie de l'ensemble de la note relative aux certificats verts, approuvée par le Gouvernement wallon le 13 septembre 2018, ainsi que de ses éventuelles annexes ;

Considérant qu'en l'absence de réponse à sa lettre du 1<sup>er</sup> juin 2019, la requérante a introduit le présent recours ;

Considérant qu'après l'introduction de celui-ci, la partie adverse a, dans une lettre du 9 juillet 2019, invité la requérante à « [se] conformer à décision n° 960 de la Commission en précisant [sa] demande » ;

Considérant qu'il n'y a pourtant aucune imprécision quant à l'objet de la demande d'information indiqué dans la lettre de la requérante du 1<sup>er</sup> juin 2019 et rappelé dans le courrier du 1<sup>er</sup> juillet 2019 : la requérante demande à présent une copie de l'ensemble de la note relative aux certificats verts, approuvée par le Gouvernement wallon le 13 septembre 2018, ainsi que de ses éventuelles annexes ; qu'il n'y a donc pas lieu, pour la requérante, de préciser davantage cette demande ;

Considérant que, comme la Commission l'a indiqué dans la décision du 22 mai 2019, le document dont la requérante réclame une copie est une note que le ministre de l'énergie a soumise au Gouvernement wallon ; que cette note se donne pour objet « d'aborder les multiples problématiques liées aux certificats verts dans une approche globale et d'y apporter des solutions à long terme » (page 2) ; que, selon la note, l'avenir du mécanisme des certificats verts « se décline en trois volets », étant « la redéfinition des objectifs à l'horizon 2030 ainsi que la définition des trajectoires pour y parvenir », « la définition des taux d'octroi afin de permettre une plus grande flexibilité et une réduction des coûts » et « des mesures visant à simplifier et clarifier le mécanisme existant » (page 4) ; que la note contient un exposé circonstancié de ces questions et des solutions proposées ; qu'il y a lieu de signaler qu'elle comporte d'importants développements relatifs aux opérations de financement de ce qu'il est convenu d'appeler la « dette certificats verts » ; que la note se conclut par une proposition faite au Gouvernement d'approuver la note elle-même, d'adopter en première lecture un avant-projet de décret et un projet d'arrêté, et de charger le ministre de l'énergie de diverses missions ;

Quant au point de savoir si le document réclamé par la requérante contient des informations soumises au droit d'accès aux informations environnementales

Considérant qu'en vertu de l'article 2, 14°, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, un certificat vert est un « titre transmissible octroyé aux producteurs d'électricité verte (...) et destiné, via les obligations imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux, à soutenir le développement d'installations de production d'électricité verte » ; qu'en son article 2, 11°, le même décret définit l'« électricité verte » comme étant l'« électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération de qualité dont la filière de production génère un taux minimum de 10 % d'économie de dioxyde de carbone par rapport aux émissions de dioxyde de carbone, définies et publiées annuellement par la CWaPE, d'une production classique dans des installations modernes de référence telles que visées à l'article 2, 7° » ; que, selon l'article 38, § 2, du même décret, un certificat vert est « attribué pour un nombre de kWh produits correspondant à 1 MWh divisé par le taux d'économie de dioxyde de carbone », celui-ci étant déterminé « en divisant le gain en dioxyde de carbone réalisé par la filière envisagée par les émissions de dioxyde de carbone de la filière électrique classique dont les émissions sont définies et publiées annuellement par la CWaPE » ; que l'article 15, § 3, de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération dispose que « les certificats verts sont calculés sur base de l'électricité nette produite mesurée avant la transmission éventuelle vers le réseau et des émissions de dioxyde de carbone définies à l'article 38 du décret » ; que, dès lors qu'il est destiné à contribuer à la réduction des émissions de dioxyde de carbone, le mécanisme des certificats verts s'inscrit dans un objectif de protection de l'environnement ; que ceci est, du reste, expressément confirmé par les travaux préparatoires du décret du 12 avril 2001, qui présentent l'électricité verte, dont les certificats verts entendent favoriser la production, comme poursuivant un but de protection de l'environnement (voir notamment *Doc. Parl. wall.*, sess. 2000-2001, n° 177/1, p. 11) ;

Considérant que la notion d'information environnementale au sens des dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui sont relatives à l'accès à l'information couvre toute information, détenue par une autorité publique ou pour son compte, concernant divers facteurs incluant, entre autres, l'énergie, lorsque ces facteurs ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement (article D.6, 11°, b), du livre Ier du code de l'environnement) ou concernant les mesures et activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ou de le protéger (article D.6, 11°, c), du même livre) ou encore les analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre de ces mesures et activités (article D.6, 11°, e), du même livre) ;

Considérant que, compte tenu de ces éléments et eu égard à son objet, la note dont la requérante réclame une copie contient des informations environnementales, soumises au droit d'accès à l'information que consacre et organise le livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant, pour autant que de besoin, que, comme l'a souligné la Commission dans la décision du 22 mai 2019, la circonstance qu'un document émane du ministre de l'énergie ou porte sur des matières relevant de la politique de l'énergie, n'a pas pour effet de soustraire ce document au champ d'application des dispositions du livre Ier du code de l'environnement relatives à l'accès aux informations environnementales ;

Quant au point de savoir si une exception au droit d'accès aux informations environnementales peut être invoquée utilement en vue de justifier un refus de communiquer à la requérante le document qu'elle réclame, envisagé dans sa globalité

Considérant que, dans une lettre qu'elle a adressée à la Commission le 30 juillet 2019, la partie adverse a présenté le document réclamé par la requérante comme étant un « document de travail interne propre au fonctionnement du Gouvernement wallon » ;

Considérant que, dans un courriel adressé à la Commission le 21 août 2019, elle a insisté sur le fait que la note au Gouvernement wallon réclamée par la requérante est une note rédigée en première lecture, et précisé que « [l]e contenu de la note et les hypothèses prises [en considération] ont drastiquement évolué entre la première lecture et la troisième lecture » ; que ceci fait écho à un passage de la lettre que la partie adverse a adressée à la requérante le 9 juillet 2019, dans lequel il est souligné que, « [l]e texte de loi découlant de la note au Gouvernement wallon du 13 septembre 2018 » - ce qui, manifestement, fait référence au décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, publié au *Moniteur belge* le 24 mai 2019 - « ayant maintenant été approuvé et publié, certaines informations ont évolué » ; que, dans le courriel du 21 août 2019, la partie adverse écrit encore ceci :

« Ces changements sont reflétés [dans] les deux textes qui ont été validés et approuvés par le Gouvernement et le Parlement en ce qui concerne l'opération de mobilisation. Les débats et les documents liés sont pleinement disponibles et publics sur le site du Parlement et les deux textes ont été publiés sur le site du *Moniteur belge*. Nous n'avons pas de problèmes à diffuser les textes finaux mais il n'est pas utile de transférer une note qui ne correspond plus à ce qui a finalement été adopté par le Gouvernement en 3ème lecture et qui soulèverait des questions qui n'ont pas lieu d'être auprès de la requérante.

(...)

J'espère que vous comprendrez (...) que nous tentons à tous prix d'éviter des interrogations en transférant un document de travail qui était non abouti en première lecture » ;

Considérant qu'en vertu de l'article D.18, § 1<sup>er</sup>, d), du livre Ier du code de l'environnement, une demande d'information environnementale peut être rejetée lorsqu'elle concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents ou données inachevés ; qu'en insistant sur le fait que le dossier a évolué entre l'adoption de la note au Gouvernement wallon présentée en première lecture, que réclame la requérante, et les textes adoptés à l'issue de la troisième lecture, et en présentant la note au Gouvernement wallon présentée en première lecture comment étant un « document de travail non abouti », la partie adverse semble suggérer l'idée que la demande d'information entre dans le champ d'application de cette disposition du livre Ier du code de l'environnement ; que tel n'est toutefois pas le cas ; qu'en effet, dès lors que le ministre, qui est l'auteur de la note réclamée par la requérante, l'a transmise au Gouvernement wallon et, *a fortiori*, que celui-ci l'a approuvée, ladite note, envisagée comme telle, doit être considérée comme constituant un document pleinement achevé, et non pas un document inachevé ou en cours d'élaboration ; qu'il importe peu, à cet égard, que le dossier ait évolué par la suite ;

Considérant qu'en vertu de l'article D.18, § 1<sup>er</sup>, e), du livre Ier du code de l'environnement, une demande d'information environnementale peut être rejetée lorsqu'elle

concerne des communications internes ; que la partie adverse paraît considérer que la demande d'information relève de cette hypothèse lorsqu'elle présente le document réclamé par la requérante comme étant un « document de travail interne propre au fonctionnement du Gouvernement wallon » ; qu'en l'espèce, en tout cas au point de départ, la note réclamée par la requérante était effectivement un document interne au Gouvernement ; qu'il convient toutefois de relever que, le 17 septembre 2018, soit quelques jours après la délibération du Gouvernement wallon validant la note, la partie adverse a diffusé un communiqué de presse intitulé « Les certificats verts : une réponse simple, juste, globale et définitive », qui synthétise divers éléments essentiels figurant dans la note réclamée par la requérante (<http://crucke.wallonie.be/home/presse--actualites/publications/publication-presse--actualites-40.publicationfull.html>) ; que le projet de décret dont cette note suggérait l'adoption a été déposé au Parlement wallon le 1<sup>er</sup> mars 2019 ; que, dans le document du Parlement wallon publié à cette fin, figurent les avis de plusieurs organes consultés sur l'avant-projet de décret, lesquels avis contiennent d'assez nombreuses références au contenu de la note litigieuse (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2018-2019, n° 1322/1) ; qu'il ressort du recours introduit dans l'affaire n° 960 que la requérante a eu connaissance de l'existence de cette note à la lecture d'une publication faisant état d'une information contenue dans ladite note ; qu'il apparaît ainsi que la note réclamée par la requérante n'est pas restée un document purement interne au Gouvernement et que, sur un certain nombre de points, des éléments de son contenu ont déjà été rendus publics ou ont reçu un écho dans des documents accessibles au public ; que, dès lors, sans trancher catégoriquement la question, il est à tout le moins permis de se demander s'il est bien pertinent d'invoquer en l'espèce l'article D.18, § 1<sup>er</sup>, e), du livre Ier du code de l'environnement ;

Considérant que l'article D.19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, a), du livre Ier du code de l'environnement permet de limiter le droit d'accès aux informations environnementales quand l'exercice de celui-ci est susceptible de porter atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques ; qu'en l'espèce, la demande d'information introduite par la requérante n'entre pas dans cette hypothèse, dans la mesure où il n'apparaît pas que la divulgation de la note litigieuse pourrait avoir pour effet de révéler le contenu ou le déroulement des discussions et des échanges de vues auxquels cette note a donné lieu au sein même du Gouvernement wallon ;

Considérant, en tout de cause, qu'à supposer que puisse s'appliquer en l'espèce l'un ou l'autre des motifs pour lesquels l'article D.18 ou l'article D.19 du livre Ier du code de l'environnement permet de restreindre le droit d'accès à l'information, il résulte de ces dispositions, d'une part, que les exceptions ou les limitations apportées au droit d'accès à l'information doivent être interprétées de manière restrictive en tenant compte de l'intérêt que présente pour le public la divulgation de l'information et, d'autre part, que l'autorité doit mettre en balance dans chaque cas particulier l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ;

Considérant, à cet égard, que la divulgation du document réclamé par la requérante, qui se donne pour objet d'aborder les questions liées aux certificats verts dans une approche globale et d'y apporter des solutions à long terme, présente un intérêt indiscutable pour le public ; que la circonstance que le dossier a évolué depuis l'adoption du document ne prive pas nécessairement sa divulgation d'utilité ni d'intérêt ; qu'elle n'empêche pas le public de prendre connaissance du document et de se forger sa propre opinion sur son contenu en ayant égard, justement, au fait que le dossier a évolué entretemps ; que c'est au public, dûment informé - comme le fait la partie adverse en l'espèce - que le dossier a évolué, qu'il appartient

de déterminer s'il a des questions à poser et, en ce cas, de s'adresser aux personnes ou aux institutions qu'il estime être en mesure de l'éclairer ; que, par ailleurs, il convient, en l'espèce, de prendre en compte le fait que, sur un certain nombre de points, des éléments du contenu de ce document ont déjà été rendus publics - notamment par la partie adverse elle-même - ou ont reçu un écho dans des documents accessibles au public ; que, dès lors, sous réserve de ce qui sera dit ci-après, la Commission n'aperçoit pas d'élément suffisant à justifier le refus de divulguer la note litigieuse, envisagée dans sa globalité ;

Quant au point de savoir s'il est justifié de ne pas divulguer certaines informations particulières contenues dans le document réclamé par la requérante

Considérant qu'en vertu de l'article D.19, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, d), du livre Ier du code de l'environnement, le droit d'accès à l'information en matière d'environnement peut être limité dans la mesure où son exercice est susceptible de porter atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque - comme tel est incontestablement le cas - cette confidentialité est légalement prévue afin de protéger un intérêt économique légitime ; qu'une disposition analogue figure à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;

Considérant qu'en l'espèce, aux points A.4.3 et A.4.4., le document réclamé par la requérante fait état d'une consultation des marchés financiers lancée par la partie adverse en application de la législation relative aux marchés publics, pour un financement de la dette des certificats verts sous forme de prêt, crédit ou émission d'instruments financiers ; qu'aux points A.4.4.1 et A.4.4.2, sont examinées deux des trois offres qui ont été introduites, et exposées les raisons pour lesquelles il est proposé de ne pas retenir ces offres ; que lesdits passages du document réclamé par la requérante se rapportent à des informations qui peuvent revêtir une importance pour la protection des intérêts économiques et commerciaux des opérateurs financiers concernés ; qu'en l'espèce, la confidentialité des passages précités du document réclamé par la requérante revêt ou peut revêtir une importance toute particulière pour la protection des intérêts économiques légitimes des opérateurs financiers concernés, alors que la divulgation de ces passages n'est, *a priori*, susceptible de présenter qu'un intérêt assez limité du point de vue de la protection de l'environnement ; qu'en conséquence, il se justifie de ne pas divulguer les points A.4.4.1 et A.4.4.2 du document réclamé par la requérante, ainsi que la mention, au bas de la page 36, de la dénomination de l'un des deux opérateurs financiers dont l'auteur du document suggère de ne pas retenir l'offre ;

Considérant, en outre, que, lors des travaux préparatoires du décret finalement adopté dans le domaine visé par le document réclamé par la requérante - à savoir le décret du 2 mai 2019 modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, publié au *Moniteur belge* le 24 mai 2019 -, il a été spécialement fait état de la confidentialité de certaines informations relatives au financement de la dette des certificats verts ; qu'ainsi, dans son avis sur l'avant-projet de décret, la CWaPE indique que son analyse de l'impact économique de la nouvelle opération de financement proposée « ne figurera dans l'avis qui sera publié qu'après avoir été expurgée des parties que le Ministre et l'organisme bancaire » - ....., dont l'offre a été retenue pour cette opération - « auront expressément identifiées comme 'commercialement sensibles' », en précisant qu' [i]l pourrait s'agir de données commerciales qui ne sont pas publiquement disponibles ou qui ne sont pas issues d'hypothèses ou de projections de la CWaPE et dont la publication pourrait être préjudiciable pour l'organisme bancaire ou la bonne réussite de l'opération de financement » (*Doc. Parl.*

*wall.*, sess. 2018-2019, n° 1322/1, pp. 46 et 47); qu'il importe tout particulièrement d'observer que, dans un passage de la version de son avis qui a été publiée, la CWaPE écrit que, « pour des raisons de confidentialité évoquées par le cabinet du Ministre de l'Energie et ....., il n'est pas possible de fournir au lecteur l'ensemble des hypothèses et informations indicatives communiqué dans la NGW » (*ibid.*, p. 98), ce dernier acronyme désignant manifestement la note au Gouvernement wallon réclamée par la requérante ;

Considérant qu'il semble ainsi qu'outre les passages du document réclamé par la requérante qui sont relatifs aux offres des opérateurs financiers qui n'ont pas été retenues, d'autres passages de ce document contiennent des informations commerciales dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à la protection d'intérêts économiques légitimes, notamment ceux de l'opérateur financier dont l'offre a été retenue, et ce alors qu'il ne peut être exclu que la divulgation de ces informations ne serait susceptible de présenter qu'un intérêt assez limité du point de vue de la protection de l'environnement ; que la Commission n'est pas en mesure d'identifier elle-même les passages du document qui présentent les caractéristiques indiquées et, partant, de procéder en connaissance de cause à la mise en balance des intérêts que requiert l'appréciation du point de savoir si ces informations doivent rester confidentielles ; qu'à l'occasion de l'instruction tant du recours n° 960 que du présent recours, elle a dès lors demandé à la partie adverse de lui indiquer quelles sont les informations qui, dans la note au Gouvernement wallon réclamée par la requérante, sont concernées par les « raisons de confidentialité » dont fait état le dernier extrait cité de l'avis de la CWaPE, et d'expliquer ces raisons ; que, lors de l'instruction du recours n° 960, la partie adverse s'est limitée à indiquer que « [l]e Ministre a assisté à la présentation par la Banque concernant les données confidentielles et n'a pas reçu de documents » et qu'elle n'avait « donc rien d'autre à (...) fournir » à la Commission ; qu'elle n'a pas répondu aux questions de la Commission sur ce point lors de l'instruction du présent recours ; que, dans ces conditions, pour assurer au mieux la prise en compte des divers intérêts en cause, la Commission n'a d'autre choix que d'enjoindre à la partie adverse d'omettre, dans le document à communiquer à la requérante, les passages qu'elle aura identifiés comme étant ceux qui présentent les caractéristiques indiquées ci-dessus et pour lesquels elle aura apprécié, au terme d'une mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer, que la balance penche du côté du refus de les divulguer ;

**PAR CES MOTIFS,  
LA COMMISSION DECIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>** : Le recours est recevable et partiellement fondé.

**Article 2** : La partie adverse communiquera à la requérante, dans les huit jours de la notification de la présente décision, une copie de l'ensemble de la note au Gouvernement wallon relative aux certificats verts, approuvée par le Gouvernement wallon le 13 septembre 2018, à l'exception des éléments suivants:

- les points A.4.4.1 et A.4.4.2, ainsi que la mention, au bas de la page 36, de la dénomination de l'un des deux opérateurs financiers dont l'auteur de la note a suggéré de ne pas retenir l'offre pour l'opération de financement de la dette des certificats verts ;

- les autres passages de la note, identifiés par la partie adverse, contenant des informations commerciales dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à la protection d'intérêts économiques légitimes, notamment ceux de l'opérateur financier dont l'offre a été retenue pour l'opération de financement de la dette des certificats verts, et ce pour autant que la partie adverse ait apprécié, au terme d'une mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par le refus de divulguer, que la balance penche du côté du refus de divulguer ces informations.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 12 septembre 2019 par la Commission composée de Monsieur Benoît JADOT, président, Madame Claudine COLLARD, Messieurs André LEBRUN, Frédéric MATERNE et Jean-François PÜTZ, membres effectifs, et Monsieur Frédéric FILLEE, membre suppléant.

**Le Président,**

**La Secrétaire,**

**B. JADOT**

**L. MAINIL**