

Numéro du rôle : 2813
Arrêt n° 150/2004 du 15 septembre 2004

## A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 4 de la loi du 2 avril 2003 « modifiant 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, et réglant le transfert de certains agents du Service de la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire », introduit par l'a.s.b.l. Ardennes liégeoises et J.-M. Vanguestaine.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 2003 et parvenue au greffe le 31 octobre 2003, un recours en annulation de l'article 4 de la loi du 2 avril 2003 « modifiant 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, et réglant le transfert de certains agents du Service de la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire » (publiée au *Moniteur belge* du 2 mai 2003) a été introduit par l'a.s.b.l. Ardennes liégeoises, dont le siège social est établi à 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6, et J.-M. Vanguestaine, demeurant à 4190 Ferrières, Chemin du Vieux Thier 6.

Des mémoires ont été introduits par :

- Le Conseil des ministres;
- l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie, dont le siège social est établi à 5000 Namur, boulevard du Nord 6.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres et l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie ont également introduit des mémoires en réplique.

A l'audience publique du 16 juin 2004 :

- ont comparu :
  - . Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège, pour les parties requérantes;
  - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie;
  - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant au premier moyen*

#### *Requête*

A.1. Le premier moyen est pris de la violation de l'article 32 de la Constitution, lequel requiert que les éventuelles exceptions que peut apporter la loi au droit de consulter chaque document administratif soient de stricte interprétation, d'une part, et soient justifiées et proportionnées, d'autre part.

Or, en visant les « matières nucléaires », la disposition attaquée manque de précision, ces termes étant en effet susceptibles de viser tant les matières fissiles et leurs résidus que les matières nucléaires au sens institutionnel. Pour les requérants, il apparaît « inconcevable » de porter atteinte au droit à l'information dans une matière aussi sensible et d'une importance environnementale aussi capitale.

Par ailleurs, à supposer même que ne soient concernés que les seuls documents et données relatifs aux matières fissiles et aux résidus, le secret qui serait imposé affecterait la traçabilité de ces matières et la lisibilité des tractations et processus industriels y relatifs, et porterait de ce fait une atteinte excessive au droit à l'information garanti par l'article 32 de la Constitution.

#### *Mémoire du Conseil des ministres*

A.2. Avant de répondre au premier moyen, le Conseil des ministres décrit le contexte législatif, à savoir la loi du 4 août 1955 concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire et la loi du 15 avril 1994 relative, notamment, à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. Le mémoire relève que ces législations ont été respectivement abrogée et modifiée par la loi du 2 avril 2003; l'article 4 attaqué de cette loi a été introduit par analogie avec l'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, lequel déroge au principe de publicité de l'administration en ce qui concerne les informations, données ou documents classifiés.

A.3.1. Quant au fond, le Conseil des ministres souligne tout d'abord le caractère spécifique du régime de publicité prévu par la disposition attaquée par rapport au régime général de publicité organisé par la loi du 11 avril 1994.

Il relève le lien entre, d'une part, l'article 17<sup>ter</sup> nouveau de la loi du 15 avril 1994 - qui habilite le Roi à réglementer la classification des matières nucléaires et des documents y relatifs - et, d'autre part, l'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, qui, en ce qui concerne les informations ou documents classifiés, écarte le régime de publicité prévu par la loi générale du 11 avril 1994. Il est noté que ce régime spécifique d'accès aux matières nucléaires, ainsi qu'aux documents et données y afférents, n'est pas encore entré en vigueur.

Par ailleurs, devrait aussi, selon le Conseil des ministres, être pris en considération l'article 26 de la loi du 15 avril 1994, qui charge l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (en abrégé A.F.C.N.) de diffuser une information neutre et objective dans le domaine nucléaire.

A.3.2. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par l'article 2<sup>bis</sup> attaqué, il viserait, comme les autres dispositions de la loi du 2 avril 2003, à « assurer une plus grande sécurité dans le domaine nucléaire et à contribuer à la non-prolifération des armes nucléaires ». Cette loi viserait à concrétiser au niveau national des objectifs poursuivis par des textes internationaux - en particulier par la Convention sur la protection physique des matières nucléaires -, objectifs parmi lesquels figure la lutte contre le terrorisme.

A.3.3. Quant à la portée à donner aux termes « matières nucléaires » utilisés par l'article *2bis*, le Conseil des ministres renvoie à la définition donnée à ces termes par l'article 1er nouveau de la loi du 15 avril 1994. Dès lors, la dérogation au principe de publicité – qui doit, en outre, être interprétée restrictivement - ne s'étendrait pas aux matières institutionnelles que vise la requête.

A.4. Le Conseil des ministres expose ensuite que, en ce qui concerne le niveau fédéral, la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration a mis en œuvre l'article 32 de la Constitution, tout en faisant usage de la faculté que réserve cette disposition de restreindre l'accès aux documents administratifs. L'article 6, § 2, de cette loi consacre en effet plusieurs exceptions de portée absolue. Le paragraphe *2bis* de ce même article, inséré par la loi du 26 juin 2000, écarte certaines de ces exceptions en ce qui concerne les documents administratifs à caractère environnemental. Il s'agissait ainsi de transposer la directive européenne 90/313/CEE, du 7 juin 1990, avec laquelle certaines des exceptions portées par l'article 6, § 2, étaient jugées incompatibles par la Commission européenne.

A.5.1. En conclusion quant au premier moyen, le Conseil des ministres estime, en considération de la limitation des documents concernés - relatifs aux seules matières nucléaires au sens strict -, du fait que ces documents sont susceptibles d'être classifiés et, enfin, de l'obligation de publicité active mise à charge de l'A.F.C.N., que l'article *2bis* attaqué ne viole pas l'article 32 de la Constitution.

A.5.2. A titre subsidiaire, l'article *2bis* pourrait être considéré comme correspondant à une obligation légale de secret au sens de l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 15 avril 1994, hypothèse dans laquelle il peut être dérogé au principe de transparence administrative.

#### *Mémoire de l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie*

A.6.1. Abordant, dans une première partie de son mémoire, le contexte normatif du dossier, cette partie intervenante expose et commente tout d'abord les normes garantissant l'accès à l'information : l'article 32 de la Constitution, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme - et notamment ses articles 2, 8, 10 et 19.2 - ainsi que la directive européenne 90/313/CEE.

Cette directive constitue, selon le mémoire, l'assise d'un droit d'accès généralisé à l'information en matière d'environnement; le mémoire en détaille les finalités et les principes. Par ailleurs, il relève que cette même directive est appelée, à terme, à être remplacée par la directive 2003/4/CE, laquelle renforcerait la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Le mémoire relève enfin l'importance de la Convention internationale du 25 juin 1998, dite Convention d'Aarhus, laquelle opte, comme la directive précitée, pour un régime d'accès à l'information qui ne peut être limité « que dans des hypothèses spécifiques à portée relative ».

A.6.2. Toujours dans le cadre de l'exposé du contexte normatif du dossier, le mémoire expose ensuite et commente les textes garantissant le droit à la protection de l'environnement : l'article 23 de la Constitution - dont le lien avec l'article 32 est souligné -, l'article 12, 2, b, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – qui inclut une clause de *standstill* - ainsi que l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.3. Le mémoire examine enfin la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration et détaille, en les commentant, les différentes exceptions à la liberté d'accès, en distinguant, selon le cas, selon la nature obligatoire ou facultative, absolue ou relative de celles-ci et selon le type d'autorités concernées par ces exceptions. Le mémoire souligne notamment celles de ces exceptions qui, afin de se conformer à la directive précitée 90/113/CEE, ont été déclarées non applicables en matière d'environnement par la loi du 26 juin 2000.

A.7.1. L'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie examine ensuite le fond du premier moyen, en analysant tout d'abord l'article 32 de la Constitution. La faculté donnée aux législateurs de restreindre la liberté d'accès devrait être interprétée restrictivement, et ce tant en considération des travaux préparatoires de cette disposition que de l'arrêt de la Cour n° 17/97 du 25 mars 1997; une balance des intérêts en présence devrait être opérée, inhérente d'ailleurs à la protection des droits et libertés fondamentaux.

A.7.2. En instituant une exception générale et absolue, l'article 4 de la loi du 2 avril 2003 violerait l'article 32. Le mémoire relève successivement le fait que l'exclusion du droit d'accès est totale,

qu'elle ne fait l'objet d'aucune justification pertinente dans les travaux préparatoires, que l'exception ainsi instituée est absolue et, enfin, qu'est instaurée une obligation de secret, alors qu'un tel motif d'exception n'est pas admis pour les informations relatives à l'environnement.

#### *Mémoire en réponse des requérants*

A.8. Dans ce mémoire, les requérants soulignent que l'obligation d'information active mise à charge de l'Agence, qu'avance comme argument le Conseil des ministres (A.3.1, alinéa 3), ne peut suppléer à l'obligation d'information passive que supprime la disposition attaquée. Par ailleurs, il est relevé que les matières fissiles « placées sous le régime du secret », en leur qualité, à la fois, de combustibles et de déchets de l'industrie électronucléaire, seraient difficilement dissociables de l'accès à l'information environnementale sur les activités nucléaires.

#### *Mémoire en réplique du Conseil des ministres*

A.9. Dans ce mémoire, le Conseil des ministres, en réponse aux critiques de la partie intervenante, souligne que la disposition attaquée « ne poursuit pas un but, à elle seule, mais s'insère dans un nouveau système de publicité soucieux de garantir la sécurité nucléaire », dont elle assure la cohérence - ce qui suffirait, selon le Conseil des ministres, à la justifier. A cet égard, il répète le lien qui doit être fait avec le système de classification également instauré par la loi du 2 avril 2003.

Par ailleurs, le Conseil des ministres relève qu'un régime de publicité généralisée n'a jamais été en vigueur en matière nucléaire; à l'appui de cette thèse, il invoque successivement l'article 2, § 1er, de la loi du 4 août 1955, l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 ainsi que les articles 3, alinéa 1er, c), et 26 de la loi du 11 décembre 1998.

#### *Mémoire en réplique de l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie*

A.10.1. Abordant tout d'abord la thèse subsidiaire avancée par le Conseil des ministres, le mémoire en réplique estime qu'elle n'est pas compatible avec la chronologie de l'élaboration des différentes dispositions normatives applicables. Après avoir relaté cette chronologie, le mémoire en conclut que « à supposer - *quod non* - que le régime de la loi du 11 avril 1994, dans sa version originaire, comportait implicitement une obligation de secret, force serait de constater que, depuis la modification apportée par la loi du 26 juin 2000 à la loi du 11 avril 1994, une telle obligation de secret ne pourrait être opposée à une demande d'accès aux documents administratifs à caractère environnemental ».

A.10.2. En ce qui concerne la thèse principale du Conseil des ministres, il est répondu que l'éventuelle nécessité de limiter l'accès à certaines informations ne justifie pas que soit totalement écartée l'application du régime de publicité organisé par la loi du 11 avril 1994, puisque celle-ci prévoit elle-même la possibilité de limiter l'accès pour des motifs tirés de la sécurité de la population, de l'ordre public, de la sûreté ou de la défense nationale. Par ailleurs, selon le mémoire en réplique, un système de classification ne serait pas incompatible avec le régime d'accès organisé par la loi du 11 avril 1994, dès lors que, dans le cadre des exceptions portées par cette loi, l'administration procéderait à la balance des intérêts en présence.

#### *Quant au second moyen*

##### *Requête*

A.11. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il consacre un droit à un environnement sain; il est subdivisé en deux branches.

La première branche, avancée à l'appui du premier moyen, allègue que la protection d'un environnement sain requiert un large accès à l'information, qu'imposent d'ailleurs des textes communautaires.

La seconde branche du moyen est prise de la violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution. La disposition attaquée emporterait une volte-face - et donc une régression - par rapport au droit d'accès à l'information en matière nucléaire auparavant garanti par la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration.

*Position du Conseil des ministres*

A.12.1. En ce qui concerne la première branche de ce moyen, le Conseil des ministres, s'il admet que le droit à la protection d'un environnement sain inclut un droit d'accès à l'information en matière d'environnement, estime toutefois que ce droit d'accès n'est pas absolu; des limitations doivent pouvoir y être apportées, dans l'intérêt, notamment, de la protection du territoire ou de la sûreté de l'Etat. En outre, en matière nucléaire le principe de discrétion doit être consacré afin d'éviter que des personnes mal intentionnées accèdent à des substances dangereuses ou aux informations y relatives.

A.12.2. En ce qui concerne la seconde branche, le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 169/2002, dans lequel elle a défini la portée et les limites de l'obligation de *standstill* résultant de l'article 23 de la Constitution.

Selon le Conseil des ministres, la disposition attaquée n'emporterait pas une régression du droit d'accès aux documents relatifs aux matières nucléaires, dès lors que, selon cette partie, ce droit d'accès était pareillement limité avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 avril 2003. D'une part, la loi du 4 août 1955 prévoyait en la matière une obligation de secret, hypothèse que vise l'article 6, § 2, 2°, de la loi du 11 avril 1994 au titre d'exception au principe de publicité. D'autre part, avant l'adoption de la loi du 2 avril 2003 et jusqu'à sa mise en œuvre complète, la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité s'applique aux documents relatifs aux matières nucléaires, y compris dès lors son article 26 - qui écarte, pour les documents classifiés, l'application de la loi du 11 avril 1994.

La disposition attaquée n'emporterait dès lors pas de recul significatif du droit d'accès par rapport au régime de publicité antérieur résultant de l'application simultanée des dispositions précitées.

*Position de l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie*

A.13. S'agissant de la seconde branche du moyen, cette partie expose que l'article 23 de la Constitution, à supposer que ne puisse lui être reconnu d'effet direct, comprend à tout le moins une obligation de *standstill* à charge des autorités publiques, qui leur interdit de diminuer le niveau de protection antérieurement acquis, comme l'établissent diverses citations doctrinales ainsi que des avis de la section de législation du Conseil d'Etat auxquels se réfère le mémoire.

La disposition attaquée constituerait une régression du droit d'accès aux documents administratifs relatifs aux matières nucléaires garanti antérieurement par la loi du 11 avril 1994, sans que les travaux préparatoires de la loi du 2 avril 2003 n'apportent aucune justification pertinente. L'obligation de *standstill* serait dès lors violée.

A.14. Dans son mémoire en réplique, cette partie conteste la thèse du Conseil des ministres selon laquelle, compte tenu des dispositions avancées par lui (A.12.2), il n'y aurait pas eu régression de l'accès aux documents relatifs aux matières nucléaires.

D'une part, à supposer même que l'exception, faite par la loi du 11 avril 1994 lorsqu'il y a une obligation de secret imposée par la loi, ait également visé le secret institué par la loi du 4 août 1955, cette exception aurait été déclarée inapplicable en matière d'information environnementale par la loi du 26 juin 2000. Par rapport à la période postérieure à cette date, la disposition attaquée opérerait dès lors, bel et bien, une régression du droit d'accès.

D'autre part, la référence à la loi du 11 décembre 1998 serait irrelevante, soit qu'elle ne trouve plus à s'appliquer en matière environnementale depuis la loi précitée du 26 juin 2000, soit qu'elle doive être écartée pour non-compatibilité avec la directive communautaire 90/313/CEE. Il est relevé en outre que l'application de cette loi n'était qu'éventuelle, dépendant en effet de la classification ou non des documents.

- B -

### *La disposition attaquée*

B.1. Le recours porte sur l'article 4 de la loi du 2 avril 2003 « modifiant 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, et réglant le transfert de certains agents du Service de la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire ».

Cette disposition insère dans la loi précitée du 15 avril 1994 un article *2bis*, qui énonce :

« La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration n'est pas applicable aux matières nucléaires de même que tous les documents et données y relatifs. »

### *Quant au fond*

#### *En ce qui concerne le premier moyen*

B.2. Selon le premier moyen, l'interdiction d'accès aux documents et données relatifs aux matières nucléaires - qu'édicte l'article 4 attaqué, en écartant en ce qui les concerne l'application de la loi du 11 avril 1994 - porterait une atteinte non justifiée et disproportionnée au droit à la publicité des documents administratifs; est notamment critiquée l'imprécision des termes « matières nucléaires » utilisés pour déterminer le champ d'application de l'interdiction d'accès en cause.

B.3.1. L'article 32 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de consulter chaque document administratif et de s'en faire remettre copie, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. »

B.3.2. En déclarant, à l'article 32 de la Constitution, que chaque document administratif - notion qui, selon le Constituant, doit être interprétée très largement - est en principe public, le Constituant a érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental.

Des exceptions au principe de la publicité des documents administratifs ne sont possibles que dans les conditions fixées par la loi, le décret ou l'ordonnance. Elles doivent être justifiées et sont de stricte interprétation (*Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100-49/2°, p. 9).

B.4.1. Les parties requérantes critiquent tout d'abord l'imprécision des termes « matières nucléaires » utilisés par l'article 4 attaqué pour déterminer l'objet des documents et données pour lesquels la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est déclarée non applicable. Est plus particulièrement critiqué le fait que pourraient ainsi être visés tant les matières fissiles et leurs résidus que les « matières environnementales au sens institutionnel ».

B.4.2. L'article 2 de la loi du 2 avril 2003, en son 2°, complète par plusieurs définitions celles qui figuraient déjà à l'article 1er de la loi précitée du 15 avril 1994. Les « matières nucléaires » sont définies comme suit par l'article 1er nouveau :

« Pour l'application de la présente loi et de ses mesures d'exécution, il y a lieu d'entendre :

[...]

- matières nucléaires : les produits fissiles spéciaux et les matières brutes suivantes :

a) les produits fissiles spéciaux sont le plutonium 239, l'uranium 233, l'uranium enrichi en uranium 235 ou 233; tout produit contenant un ou plusieurs des isotopes ci-dessus.

L'uranium enrichi en uranium 235 ou 233 est de l'uranium qui contient soit de l'uranium 235 soit de l'uranium 233, soit ces deux isotopes en quantité telle que le rapport



entre la somme de ces deux isotopes et l'isotope 238 est supérieur au rapport entre l'isotope 235 et l'isotope 238 dans l'uranium naturel;

b) les matières brutes sont l'uranium contenant le mélange d'isotopes qui se trouve dans la nature, et l'uranium appauvri en uranium 235; le thorium; toutes les matières mentionnées ci-dessus sous forme de métal, d'alliage, de composés chimiques ou de concentrés; ».

B.4.3. Il s'ensuit que les termes « matières nucléaires » que vise l'article 2*bis* nouveau de la loi précitée du 15 avril 1994 ne peuvent être entendus qu'au sens que leur confère, limitativement, l'article 1er nouveau de la même loi. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration est dès lors applicable aux matières nucléaires autres que celles reprises ci-dessus, ainsi qu'aux documents et données y relatifs.

B.5. Les parties requérantes critiquent le caractère à la fois injustifié et non proportionné de l'interdiction d'accès aux documents et données relatifs aux matières nucléaires au regard du droit à la publicité des documents administratifs, garanti par l'article 32 et, selon les requérants, par l'article 23 de la Constitution en ce qui concerne l'environnement.

B.6.1. Les objectifs généraux que poursuivait le législateur, en adoptant la loi en cause, ont été, lors des travaux préparatoires, précisés en ces termes :

« Les recherches et la production en matière d'énergie nucléaire ont été réglementées pour la première fois en Belgique par la loi du 4 août 1955 concernant la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire et son arrêté royal d'exécution du 14 mars 1956, qui sont remplacés par ce projet de loi.

L'objectif essentiel de cette loi était d'éviter que les matières nucléaires et la technologie nucléaire civile, provenant essentiellement des Etats-Unis d'Amérique (en contrepartie de la fourniture d'uranium du Congo pendant la seconde guerre mondiale), ne soient livrées à une puissance étrangère qui pourrait en faire mauvais usage.

[...]

En effet, si la protection des matières nucléaires se justifie toujours dans l'intérêt de la Sûreté de l'Etat, au niveau international, elle se justifie également par la volonté d'éviter la prolifération des armes nucléaires.

[...]

Le nouveau projet de loi abroge et remplace la loi du 4 août 1955 concernant la Sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire, tout en maintenant les grands principes consacrés par ceux-ci [lire : la loi et l'arrêté]. Il ne confère néanmoins, aucune compétence nouvelle aux inspecteurs nucléaires en matière policière et judiciaire même s'il étend le champ de compétences au contrôle des mesures de protection physique. » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2244/001, pp. 4 et 5*)

De même, il a été précisé :

« Le projet de loi concerne donc essentiellement les mesures de protection physique des matières et installations nucléaires ainsi que des documents y afférents. Ces mesures contribuent à assurer une plus grande sécurité dans ce domaine. Il s'agit en fait de toute mesure administrative, organisationnelle et technique qui a pour objectif de protéger les matières nucléaires en cours de production, d'utilisation, d'entreposage ou de transport contre les risques de vol ou de toute autre détention illicite.

Ces mesures visent également à protéger ces matières nucléaires en cours de production, d'utilisation, d'entreposage ainsi que les installations nucléaires et les transports nucléaires nationaux et internationaux contre les risques de sabotage. Très concrètement, il s'agira, par le biais des arrêtés d'exécution, de prévoir des moyens tels que des capteurs de détection d'intrusion, une surveillance par des gardiens, des restrictions à l'accès en fonction du degré de protection préconisé par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN). » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2244/002, pp. 3 et 4*)

B.6.2. L'article 4 attaqué a été, pour sa part, justifié comme suit :

« L'article 4 introduit une disposition selon laquelle il apparaît que la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne s'applique ni aux matières nucléaires, ni aux documents et données y afférents, par analogie à l'article 26 de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité.

Cette disposition a été ajoutée après que le texte a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat et porte sur l'instauration d'un système propre de classification et de déclassification pour le secteur nucléaire, indépendamment de la loi du 11 décembre 1998. » (*Doc. parl., Chambre, 2002-2003, DOC 50-2244/001, p. 7*)

B.7.1. En outre, la Cour constate que l'article 13 de la loi du 2 avril 2003 habilite le Roi à réglementer la classification des matières nucléaires et des documents et données y relatifs. Cet article a été commenté comme suit dans les travaux préparatoires :

« Cette disposition, qui est nouvelle par rapport au projet soumis au Conseil d'Etat, concerne l'article 10 du projet. Sur la base des propositions formulées par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire, le Roi définit les règles en matière de classification et de déclassification et définit qui peut procéder à une classification. Le système mis au point peut s'éloigner des dispositions de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité afin qu'il puisse être tenu compte des directives reprises dans la Convention de protection physique et des directives de l'AIEA. » (*ibid.*, p. 10)

B.7.2. Il résulte de ce qui précède que, en adoptant l'article 4 attaqué, le législateur a entendu écarter l'application de la loi du 11 avril 1994 - législation de droit commun en matière de publicité de l'administration - pour les seuls documents et données qui seraient appelés à être classifiés en application de l'article 13 et des dispositions réglementaires prises en exécution de ce même article.

B.8. L'article 4 attaqué apporte au droit à la publicité des documents administratifs une restriction qui n'est pas dénuée de justification raisonnable.

Tout d'abord, l'interdiction d'accès en cause peut être considérée comme nécessaire à la réalisation des objectifs poursuivis par le législateur, à savoir assurer la sécurité de l'Etat et lutter contre la prolifération et le trafic illicite des armes nucléaires.

Par ailleurs, dès lors qu'elle est limitée, d'une part, aux seules matières nucléaires au sens de l'article 1er nouveau de la loi du 15 avril 1994 et, d'autre part, aux seuls documents et données relatifs à ces matières et qui sont classifiés, l'interdiction d'accès n'est pas une mesure manifestement disproportionnée au regard des objectifs précités. En outre, l'article 26 de la loi du 15 avril 1994 charge l'Agence fédérale de contrôle nucléaire de diffuser une information neutre et objective dans le domaine nucléaire, y compris en ce qui concerne l'information technique en matière de sécurité nucléaire et de radioprotection, de telle sorte qu'une certaine publicité est néanmoins assurée en la matière.

B.9. Le premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le second moyen*

B.10.1. La première branche du deuxième moyen, qui invoque la violation de l'article 23 de la Constitution, est proposée par les parties requérantes elles-mêmes « à l'appui » du premier moyen : le droit à la protection d'un environnement sain supposerait un large accès à l'information, tel que celui-ci est inscrit « en principe » à l'article 32 de la Constitution.

B.10.2. L'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, qui charge le législateur compétent de garantir, d'une part, le droit à la protection d'un environnement sain, en tenant compte des obligations correspondantes, et, d'autre part, les conditions de leur exercice, ne permet pas de déduire un droit à l'information en ce qui concerne les matières nucléaires, qui irait au-delà des garanties de l'article 32 de la Constitution.

L'absence de violation de l'article 32 de la Constitution, constatée à l'occasion de l'examen du premier moyen, implique le rejet de la première branche du second moyen, prise de la violation de l'article 23 de la Constitution.

B.11. Dans la seconde branche du second moyen, les requérants allèguent que l'interdiction d'accès aux documents et données relatifs aux matières nucléaires, édictée par l'article 4 attaqué, violerait l'obligation de *standstill* résultant de l'article 23 de la Constitution, dont l'alinéa 3, 4°, prévoit le droit à la protection d'un environnement sain.

B.12. Sans se prononcer sur le point de savoir si l'article 23 de la Constitution implique, en l'espèce, une obligation de *standstill* qui s'opposerait à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs liés à l'intérêt général, la Cour constate que la restriction de l'accès aux documents et données dans les matières nucléaires, précisée en B.7.2, ne peut être qualifiée de mesure qui réduirait sensiblement le niveau de protection offert par la législation antérieure.

B.13.1. L'accès aux documents et données relatifs aux matières nucléaires était réglé par la loi du 4 août 1955 « concernant la sûreté de l'Etat dans le domaine de l'énergie nucléaire » et par ses arrêtés d'exécution.

L'article 2 de cette loi, abrogée par la loi attaquée du 2 avril 2003, prévoyait que les recherches, les matières et les méthodes de production nucléaires étaient couvertes par « le secret qui intéresse la défense du territoire et la sûreté de l'Etat ».

L'arrêté royal du 14 mars 1956, pris en exécution de cette loi, a instauré une procédure de classification, en a déterminé les modalités et a défini les mesures de sûreté applicables aux documents et matières classifiés. A ce titre, l'article 7 prévoit l'interdiction, pour toute personne qui détient des documents et matières classifiés, de les communiquer ou de fournir des informations à toute personne autre que celles qui ont qualité, en raison de leurs fonctions, pour en prendre connaissance ou pour les recevoir et font partie du même organisme ou exercent leur activité en collaboration avec les mêmes personnes.

B.13.2. La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration organise, en son chapitre III, le droit de chacun de consulter les documents administratifs des autorités fédérales, et précise les modalités de cette consultation. L'article 6 précise toutefois diverses hypothèses dans lesquelles la demande de consultation peut être rejetée, notamment lorsqu'est en cause la sauvegarde de « l'ordre public, la sûreté ou la défense nationale » (paragraphe 1er, 4°) ou la sauvegarde d' « une obligation de secret instaurée par la loi » (paragraphe 2, 2°). Cette seconde exception a toutefois été déclarée inapplicable aux documents administratifs à caractère environnemental par la loi du 26 juin 2000.

Par ailleurs, la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité prévoit (article 3) que peuvent faire l'objet d'une classification, notamment, les documents ou données dont l'utilisation inappropriée est de nature à porter atteinte, entre autres intérêts, à « la sûreté intérieure de l'Etat », y compris dans le domaine de l'énergie nucléaire. L'article 26 de cette même loi écarte l'application de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration en ce qui concerne les informations, documents, données ou matières qui ont été classifiés.

B.14. Il résulte de ce qui précède que la disposition contenue dans l'article 4 de la loi du 2 avril 2003 ne peut être considérée comme emportant un recul sensible par rapport au droit d'accès aux documents et données en matière nucléaire.

B.15. Le second moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 septembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior