

13/11/2008 09:42 421057878

JURIDICTIONS ADMINIS

PAGE 01/07

Tribunal administratif  
du Grand-Duché de Luxembourg

N° 26000b du rôle  
Inscrit le 21 août 2009

**Audience publique extraordinaire du 12 novembre 2009**

Requête en référé introduite par  
l'association sans but lucratif Greenpeace, Esch-sur-Alzette  
contre une décision du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur  
en présence de Creos Luxembourg S.A. et Enovos Luxembourg S.A.  
en matière d'accès du public à l'information en matière d'environnement

ORDONNANCE

Revu l'ordonnance de référé du 11 septembre 2009 ;

Revu l'ordonnance de référé du 16 octobre 2009 ordonnant la comparution des sociétés  
Creos Luxembourg S.A. et Enovos Luxembourg S.A. ;

Vu le procès-verbal d'audience du 28 octobre 2009 ;

Maître Florence Turk-Torquebiau, et Maître Serge Marx, en remplacement de Maître  
Victor Elvinger, entendus en leurs plaidoiries supplémentaires respectives à l'audience publique  
du 29 octobre 2009 en l'absence d'un représentant de l'Etat.

Par décision du 16 octobre 2009, le soussigné, président du tribunal administratif,  
statuant contradictoirement et en audience publique ;

avant tout autre progrès en cause ;

a ordonné la comparution des sociétés Creos Luxembourg S.A. et Enovos Luxembourg  
S.A. en date du 22 octobre à 9.00 heures en la chambre du Conseil du tribunal administratif en  
l'absence tant de leur défenseur, qu'en l'absence de la partie demanderesse Greenpeace et de son  
défenseur, qu'en l'absence du représentant de l'Etat, aux fins de leur permettre d'exposer en  
détail les arguments les habilitant de s'opposer à rendre public en partie ou en totalité les  
informations environnementales suivantes demandées:

Cegedel Netzstudie 2025 Wirtschaftlichkeitsanalyse — Schlussbericht;  
Cegedel Netzstudie 2025 — technischer Schlussbericht;  
Cegedel Netzstudie 2025 Beilagen — Beilagen Technischer Schlussbericht (ces documents  
qualifiés par la suite d'étude)

13/11/2008 09:42 421057878

JURIDICTIONS ADMINIS

PAGE 02/07

et a refixé l'affaire à l'audience du jeudi, 29 octobre 2009 à 10.30 heures au local ordinaire des audiences du tribunal administratif à L -1499, 1 rue du Fort Thüngen, pour continuation des débats, respectivement, pour être reprise en délibéré;

En date du 28 octobre, le procès-verbal de comparution des parties suivant a été établi :

*« L'an deux mille neuf, le 28 octobre, à 9.00 heures,*

*en la chambre du Conseil du tribunal administratif, 1, rue du Fort Thüngen, à Luxembourg,*

*par-devant Monsieur le président Marc Feyereisen, assisté du greffier Luc Rassel, dans l'affaire No 26000 Greenpeace ASBL, Esch/Alzette c/ Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, en présence de Creos S.A. et d'Enovos S.A.*

*ont comparu*

*Monsieur Romain Becker, demeurant à Strassen, pour compte de Creos S.A. détenteur d'une procuration pour compte d'Enovos Luxembourg S.A.*

*et*

*Monsieur Carlo Bartocci, demeurant à Godbrange, pour compte de Creos S.A.*

*qui déclarent ce qui suit : « Nous nous présentons sous réserve d'appel contre l'ordonnance du 16 octobre 2009 ».*

*« Nous nous opposons par principe à la communication de « l'étude » estimant que les éléments y contenus ne sont soit pas des données environnementales, soit sont des informations commerciales et confidentielles, soit cette étude contient des statistiques confidentielles, soit leur divulgation porte atteinte à la sécurité publique ».*

*Il a par la suite été procédé à une analyse en détail de l'étude lors de laquelle les parties ont expliqué en quoi a) les chapitres 7, 8 et 9 du « Technischer Schlussbericht » contiennent des informations commerciales et industrielles particulièrement sensibles.*

*b) les chapitres 3, 4 et 6 du « Schlussbericht » contiennent des informations commerciales et industrielles particulièrement sensibles étant donné que les points 4.1 à 4.2 et 3.1 à 3.6 sont moins sensibles.*

*c) les « Beilagen » 2, 8 et 9 contiennent des informations commerciales et industrielles particulièrement sensibles, sinon des statistiques confidentielles, sinon des données susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique.*

L'article 4 de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement prévoit ce qui suit sous l'intitulé « Dérogations »

« 1. Sans préjudice des dispositions de la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et de ses règlements d'exécution, une demande d'informations environnementales peut être rejetée dans les cas où

- a) la demande est manifestement abusive;
  - b) la demande est formulée d'une manière trop générale;
  - c) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés. En cette hypothèse, la décision de refus doit désigner l'autorité publique qui élabore ces documents et le délai de leur finalisation;
  - d) la demande concerne des communications purement internes sans intérêt pour le public.
2. Une demande d'informations environnementales est encore refusée lorsque leur divulgation porterait atteinte:

- a) aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité ou à l'ordre public;
- b) à des droits de propriété intellectuelle;
- c) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques lorsque celle-ci est prévue par la loi;
- d) à la confidentialité des informations commerciales, industrielles et artisanales aux fins de protéger un intérêt économique légitime;
- e) à la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;
- f) à la bonne marche de la justice;
- g) à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête disciplinaire ou une instruction judiciaire;
- h) à la possibilité pour toute personne d'avoir un procès équitable;
- i) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou de dossiers concernant une personne physique à moins que celle-ci ait donné son accord à la divulgation de ces informations;
- j) aux intérêts ou à la protection de toute personne ayant fourni volontairement les informations demandées sans y être obligée par la loi ou en vertu de la loi à moins que celle-ci n'ait librement consenti à la divulgation de ces données;
- k) à la protection de l'environnement même auquel se rapportent ces informations.

3. Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer.

Une demande ne peut être rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement dans les hypothèses visées par le paragraphe 2 points c), d), i), j) et k).

4. Les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application du paragraphe 1, points c) et d), ou du paragraphe 2 des autres informations demandées.

5. Le refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées est notifié au demandeur par écrit ou par voie électronique, si la demande a été faite par écrit ou si son auteur sollicite une réponse écrite, dans les délais visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), ou, selon le cas, point b). La notification indique les motifs du refus et donne des renseignements sur la procédure de recours prévue en application de l'article 6. »

Il a été retenu dans l'ordonnance du 16 octobre 2009 qu'à partir des objectifs formulés à l'article 1er de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003,

concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, ensemble la définition large conférée à la notion d'information environnementale par l'article 2.1) de la loi du 25 novembre 2005 précitée, l'accès à l'information constitue la règle générale et que suivant l'article 4.2.h) deuxième alinéa de la même loi, les dérogations y prévues sont à interpréter de manière restrictive à travers une mise en balance à opérer dans chaque cas particulier entre un intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer.

Le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, adoptant la position des sociétés Creos et Enovos, a notamment invoqué la dérogation prévue par l'article 4.2.j) de la loi du 25 novembre 2005, alors que l'étude aurait été remise volontairement, sinon les dérogations prévues par l'article 4a) au motif que la divulgation porterait atteinte à la sécurité, 4d) au motif que la divulgation porterait atteinte au niveau de la confidentialité des informations commerciales sinon 4e) au motif que la divulgation porterait atteinte au niveau de la confidentialité des statistiques.

La partie requérante conteste « l'utilisation de l'argument qu'une telle remise volontaire ait eu lieu. »

Il y a lieu de rappeler que l'article 4.2.j) prévoit « qu'une demande d'informations environnementales est encore refusée lorsque leur divulgation porterait atteinte ...j) aux intérêts ou à la protection de toute personne ayant fourni volontairement les informations demandées sans y être obligée par la loi ou en vertu de la loi à moins que celle-ci n'ait librement consenti à la divulgation de ces données. »

Dans le contexte de cet article, la notion de « toute personne » ne vise que les personnes qui ne peuvent être assimilées à une « autorité publique » telle que définie à l'article 2 de la loi du 25 novembre 2005.

Il découle de l'ensemble des explications fournies et notamment de la requête introductive d'instance que l'étude semble avoir été commandée par Cegedel dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2003, pré-relatée, en songeant à sa mise en conformité avec la directive suite à la libéralisation du marché et de la séparation imposée entre la distribution et la production d'électricité.

La partie requérante soutient encore que cette étude aurait été communiquée au ministre de l'Economie et du Commerce extérieur dans le cadre de la protection des intérêts stricts de Cegedel alors qu'elle aurait guidé le ministre dans le cadre de sa politique stratégique du marché de l'électricité au Luxembourg.

Il n'a pas été contesté que la participation de l'Etat dans l'actionnariat de Cegedel était de 33 % à augmenter des parts détenues par la Société Nationale de Crédit et d'Investissement de 9 %, soit 41% en 2005, de sorte qu'il en était l'actionnaire principal et que par ailleurs 5 fonctionnaires de l'Etat étaient présents au sein du Conseil d'administration, dont le poste de vice-président du Conseil d'administration occupé par Monsieur Étienne Schneider.

Il découle de ces éléments que lors de la remise de l'étude, la société Cegedel n'a pas pu être considérée comme « personne ayant fourni volontairement des informations sans y être obligée par la loi ou en vertu de la loi » au sens de l'article 4.2.j) de la loi du 25 novembre 2005 au vu

notamment d'une confusion des rôles et des volontés de sorte que l'exception invoquée n'est pas à retenir.

Par ailleurs, il y a lieu de constater de façon surabondante que le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur s'est référé à différentes reprises directement ou indirectement à l'étude dans le public, ceci notamment dans le cadre de la présentation du « *Weißbuch über die Erarbeitung einer Energiestrategie für Luxemburg* » (Untersuchung im Auftrag des Wirtschafts- und Außenhandelsministeriums Luxemburg).

On lit notamment ce qui suit dans ce livre blanc, librement accessible au public :

*„Als langfristige Lösung erscheint nach Auffassung von CONSENTEC (CONSENTEC, Consulting für Energiewirtschaft und -technik GmbH in Kooperation mit Univ.-Prof. Dr.-Ing. H.-J. Haubrich, Institut für Elektrische Anlagen und Energiewirtschaft an der RWTH Aachen: Technische und wirtschaftliche Auswirkungen einer Zusammenschaltung der Übertragungsnetze auf dem Gebiet des Großherzogtums Luxemburg mit denen in Frankreich und Belgien. Wissenschaftliches Gutachten für Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur. Endfassung 11. Okt. 2005.) die Realisierung einer 380-kV-Leitungsverbindung auf gleicher oder ähnlicher Trasse insbesondere mit Blick auf die öffentliche Versorgung in Luxemburg vorteilhaft und zukunftsweisend, wobei dann die Ausstattung mit einem statt zwei Stromkreisen ausreichen würde, den in der „Cegedel-Netzstudie 2025“ prognostizierten langfristigen Bedarf an Übertragungskapazität zu decken, die Versorgungssicherheit in beiden luxemburgischen Übertragungsnetzen signifikant zu erhöhen und zudem zusätzliche grenzüberschreitende Übertragungskapazitäten rund um Luxemburg zu schaffen, was für die Kunden im stark importabhängigen Luxemburg wirtschaftlich von Vorteil wäre.*

*Dabei sei darauf hingewiesen, dass nach Aussagen der CONSENTEC-Gutachter die Variante "220-kV-Leitung + 2 Trafos in Moulaine" der Variante "380-kV-Leitung mit Trafo in Belval" in Bezug auf die untersuchten technischen Aspekte (Versorgungssicherheit für Sotel und Cegedel; Kurzschlussleistung in Belval; Übertragungskapazitäten an den Grenzen von Luxemburg) praktisch gleichwertig sein dürfte.“*

L'article 4 précité prévoit qu'une demande d'informations environnementales est encore refusée lorsque leur divulgation porterait atteinte:

- a) aux relations internationales, à la défense nationale, à la sécurité ou à l'ordre public;
- d) à la confidentialité des informations commerciales, industrielles et artisanales aux fins de protéger un intérêt économique légitime;
- e) à la confidentialité des statistiques et du secret fiscal.

Les sociétés Creos et Enovos ont librement pu détailler toute leur argumentation devant le soussigné tenant à leur motivation d'opposition à la divulgation de l'étude sans ayant dû en révéler des détails valant communication à la partie requérante.

Une consultation de l'étude fait apparaître qu'y figurent à certains endroits des données susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique, à la confidentialité d'informations commerciales, industrielles et artisanales dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à un intérêt économique légitime et à la confidentialité des statistiques.

Après avoir procédé à une mise en balance entre l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer dans le cadre d'un accès à l'information constituant la

13/11/2008 09:42 421057878

JURIDICTIONS ADMINIS

PAGE 06/07

règle générale, il y a lieu d'ordonner une séparation des informations telle que détaillée dans le dispositif de la présente ordonnance.

Il n'y a néanmoins pas lieu d'ordonner l'exécution provisoire, la partie demanderesse n'ayant pas spécifié en quoi l'affaire soumise serait urgente.

La demande d'allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter à défaut de précision en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à charge de la demanderesse.

Il y a néanmoins lieu de condamner l'Etat à tous les frais de l'instance.

**Par ces motifs,**

le soussigné, président du tribunal administratif, statuant à l'égard de toutes les parties et en audience publique ;

ordonne à l'Etat de transmettre les données environnementales suivantes à la partie demanderesse :

**A) Cegedel Netzstudie 2025 - technischer Schlussbericht;**

- a) La table des matières (Inhaltsverzeichnis) (en entier)
- b) Les chapitres suivants en entier:
  - 1 EINLEITUNG
  - 2 CEGEDEL NETZ
  - 3 TECHNISCHE ANFORDERUNGEN
  - 4 BASISDATEN DES ENERGIEVERBRAUCHES UND DER LASTSPITZEN
  - 5 BEURTEILUNG DER PRODUKTIONSANLAGEN
  - 6 MOEGLICHE DEMOGRAPHISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE / INDUSTRIELLE ENTWICKLUNG
  - 10 KOSTENSCHAETZUNG DER NOTWENDIGEN INVESTITIONEN
  - 11 SCHLUSSFOLGERUNGEN

**B) Cegedel Netzstudie 2025 - Wirtschaftlichkeitsanalyse — Schlussbericht;**

- a) La table des matières (Inhaltsverzeichnis) (en entier)
- b) Les chapitres suivants:
  - 1 EINLEITUNG ( en entier)
  - 2 VORGEHEN (en entier)
  - 3 EINGABEDATEN (pas en entier mais les points 3.1 à 3.6.2 inclus)
  - 4 ERGEBNISSE (pas en entier mais les points 4.1 à 4.2.2. inclus)
  - 5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN (en entier)

13/11/2008 09:42 421057878

JURIDICTIONS ADMINIS

PAGE 07/07

**C) Cegedel Netzstudie 2025 - Beilagen Technischer Schlussbericht;**

a) La table des matières (Inhaltsverzeichnis) (en entier)

b) Les « Beilagen » suivantes en entier ;  
3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 5.2, 6.1, 6.2, 7.4.

c) Le « Plan der elektrischen Leitungsanlagen für das Grossherzogtum Luxemburg anno 1914.

rejette la demande en exécution provisoire;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure de la partie demanderesse ;

condamne l'Etat à tous les frais de l'instance ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire du 12 novembre 2009 à 16.00 heures par Marc Feyereisen, président du tribunal administratif, en présence de Luc Rassel, greffier.

s. Luc Rassel

Reproduction certifiée conforme à  
l'original  
Luxembourg, le **13 NOV. 2009**  
Le Greffier du Tribunal administratif

s. Marc Feyereisen

