

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE STRASBOURG

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR

POUR : La **Fondation Greenpeace Luxembourg**, dont le siège social est situé 34, avenue de la Gare, à ESCH-SUR-ALZETTE (L-4130) au LUXEMBOURG, prise en la personne de son Directeur en exercice, Monsieur Raymond AENDEKERK, domicilié en cette qualité audit siège (**Productions n° 2, 3 et 4**)

CONTRE : La décision du 17 mai 2023 par laquelle le directeur du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Cattenom a refusé de communiquer à la Fondation Greenpeace Luxembourg les informations relatives aux pièces fabriquées au sein de l'usine italienne TECTUBI et, précisément, à la destination de ces pièces, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur (**Production n° 1**)

FAITS ET PROCÉDURE

1.

Dans le cadre de ses attributions en matière d'évaluation de la conformité des équipements sous pression nucléaires, l'Autorité de sûreté nucléaire a réalisé, le 18 octobre 2022, une inspection au sein de l'usine italienne TECTUBI, dans laquelle est sous-traitée, pour le compte de la société EDF – exploitante des centres nucléaires de production d'électricité français – la fabrication de parties principales sous pression (PPP) de remplacement pour les circuits RIS et RRA, concernés par une problématique de corrosion sous contraintes.

Par courrier du 7 novembre 2022, l'Autorité de sûreté nucléaire a rendu publique la synthèse de cette inspection, ainsi que les demandes, constats et observations y associées.

Aux termes de ce courrier, elle relevait notamment que :

« [...] L'objet de l'inspection menée par l'ASN le 18 octobre 2022, accompagnée par l'IRSN, d'EDF sur le site de l'usine Tectubi, était d'évaluer comment EDF assure son rôle de fabricant réglementaire pour les PPP des circuits RIS et RRA concernés par la problématique de corrosion sous contrainte. [...]

Au vu de cet examen, les responsabilités réglementaires de fabricant d'EDF-UTO sont globalement correctement comprises.

Toutefois, au vu de l'ensemble des constats établis par sondage sur plusieurs comptes rendus de surveillances, l'exercice de la surveillance par EDF-DI présente des lacunes : le niveau de traçabilité ne répond pas aux exigences de l'arrêté d'une part et le niveau d'approfondissement des gestes ne paraît pas en lien avec l'importance des enjeux d'autre part.

[...] Les inspecteurs se sont interrogés sur la cohérence globale de la stratégie de surveillance, dont le volume n'apparaît pas en lien avec l'importance du programme de fabrication et dont le ciblage n'apparaît pas en lien avec l'analyse de risque menée par EDF-DI. Les inspecteurs ont ainsi relevé un écart à l'arrêté INB, estimant que la surveillance réalisée n'est pas proportionnée à l'importance, pour la démonstration de sûreté, des activités réalisées.

Enfin, l'examen de CRA a permis d'établir que l'implémentation des actions de surveillance n'offre pas une traçabilité permettant de justifier entièrement que les attendus du guide [4], appliqué pour justifier l'atteinte de l'exigence essentielle de sécurité de qualification technique de l'arrêté, sont atteints. La traçabilité des actions de surveillance ne répond pas à l'ensemble des exigences de l'arrêté et devra être consolidée. [...]

*Des demandes sont établies, adressées à EDF au titre de sa responsabilité de fabricant réglementaire. Néanmoins, certains constats et observations sont également établis en lien avec la responsabilité d'exploitant d'EDF. [...] » (**Production n° 5**).*

2.

Informée des résultats de cette inspection – qui mettaient en évidence un certain nombre de lacunes dans la surveillance exercée par la société EDF sur son sous-traitant –, la Fondation Greenpeace Luxembourg a sollicité du directeur du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Cattenom, situé à proximité de la frontière luxembourgeoise, la communication d'informations

relatives à la destination des pièces fabriquées au sein de l'usine TECTUBI, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur, sur le fondement des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement.

Sa demande, en date du 16 janvier 2023, était ainsi formulée :

« En relation avec les problèmes de corrosion sous contrainte, EDF a sous-traité la fabrication de parties principales sous pression (PPP) de remplacement pour les circuits RIS et RRA dans l'usine Tectubi à Podenzano en Italie.

[...] Dans la lettre de suite de l'inspection du 18 octobre 2022 [...], l'ASN révèle que l'exercice de la surveillance par EDF-DI présente plusieurs lacunes et l'ASN mentionne des écarts de vérification. [...]

Par la présente je vous prie de bien vouloir me transmettre les informations suivantes :

- *Est-ce que des pièces fabriquées dans l'usine Tectubi en Italie sont (ou vont être) utilisées pour remplacer des parties des circuits RIS dans la centrale de Cattenom ?*
- *Si oui, dans quels réacteurs est-ce que ces pièces sont (ou vont être) utilisées ?*
- *Est-ce que ces pièces correspondent aux normes et réglementations en vigueur ?*

*Conformément à l'article R. 124-1 du Code de l'environnement, je me permets de vous rappeler que vous disposez d'un délai d'un mois pour répondre à la présente demande » (**Production n° 6**).*

Par courrier du 24 janvier 2023, le directeur du CNPE de Cattenom a rejeté cette demande, en affirmant que la communication des informations sollicitées serait « susceptible de porter atteinte aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du Code des relations entre le public et l'administration ».

À ce titre, il prétendait notamment que « les informations demandées concern[ai]ent les modalités de délivrance d'équipements de la part d'un potentiel fournisseur d'EDF, dans un contexte concurrentiel ou la stratégie industrielle d'EDF sur les équipements qui seraient fournis et susceptibles d'être utilisés dans ses installations nucléaires » et relevaient, par suite, « du secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles » (**Production n° 7**).

3.

Dans ces conditions, la Fondation Greenpeace Luxembourg a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), par courrier enregistré à son secrétariat le 23 mars 2023, d'une demande d'avis relative à la transmission des informations considérées.

Le 20 avril 2023, la CADA a émis un avis favorable à la communication de ces informations.

Aux termes de cet avis :

« [...] La jurisprudence (CE, 15 mars 2023, Association Réseau Sortir du nucléaire, n° 456871) a précisé [...] que la communication des informations mentionnées à l'article L125-10 du code de l'environnement concernant une installation nucléaire de base est régie notamment par les articles L124-4 et L124-5. Ainsi, la sécurité publique et le secret des affaires sont au nombre des motifs pour lesquels l'exploitant peut refuser,

après une appréciation au cas par cas de son intérêt, la communication de telles informations. Par exception, le secret des affaires n'est pas opposable lorsque les informations demandées se rapportent à des émissions dans l'environnement effectives ou prévisibles dans des conditions normales ou réalistes de fonctionnement de l'installation, ce qui n'est pas le cas des émissions susceptibles de résulter d'un accident éventuel, lesquelles présentent un caractère purement hypothétique.

La commission relève, au cas présent, que les informations demandées par Greenpeace Luxembourg concernent des équipements de sécurité destinés à être installés dans des installations nucléaires et dont la finalité, dans des conditions normales d'utilisation, est d'assurer le confinement des substances radioactives. Elle en déduit qu'une émission de substances dans l'environnement provenant de ces équipements présente nécessairement un caractère hypothétique, dès lors que leur fonctionnement régulier a précisément pour objet de faire obstacle à de telles émissions et que leur survenance ne pourrait résulter que d'un accident ou d'un dysfonctionnement de ceux-ci. Par suite, ces informations relèvent du champ d'application, non pas des dispositions du II de l'article L124-5 du code de l'environnement, mais de celles de l'article L124-4 de ce code, en vertu desquelles le secret des affaires peut faire échec à leur communication.

La commission relève toutefois que la demande tend en l'espèce uniquement à obtenir des informations sur la destination de pièces relatives à des équipements nucléaires, fabriquées dans l'usine italienne Tectubi, en Italie ainsi que sur le respect par ces pièces des normes et de la réglementation en vigueur. Elle estime que la demande ainsi formulée, qui ne porte pas sur des données économiques et financières, n'a pas pour effet de révéler les procédés techniques et le savoir-faire particuliers développés par cette usine, ni davantage de refléter sa stratégie commerciale ou celle d'EDF. Elle en déduit que ces informations ne sont pas couvertes par le secret des affaires, au sens des dispositions précitées.

*Elle émet, dès lors, en l'espèce, un avis favorable à la demande » (**Production n° 8**).*

4.

Par un courrier daté du 17 mai 2023, le directeur du CNPE de Cattenom a toutefois maintenu son refus de communiquer à la Fondation Greenpeace Luxembourg les informations qu'elle sollicitait, en faisant valoir que :

« Par courriel en date du 3 mai 2023, vous nous transmettiez l'avis de la CADA n° 20231658 du 20 avril 2023 en nous demandant les suites que nous comptions donner à ce dernier.

*Par la présente, nous vous confirmons que nous maintenons notre refus de communication des informations demandées concernant les équipements fabriqués par l'usine Tectubi dans la mesure où EDF estime que leur communication est susceptible de porter atteinte aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration. En effet, les informations demandées concernent les modalités de délivrance d'équipements de la part d'un fournisseur potentiel d'EDF, dans un contexte concurrentiel, ou ont trait à la stratégie industrielle d'EDF sur les équipements qui seraient fournis et susceptibles d'être utilisés dans ses installations nucléaires. Dès lors, ces informations relèvent du secret des affaires d'EDF, incluant le secret des stratégies industrielles, tel que défini à l'article L 311-6 du code des relations du public avec l'administration » (**Production n° 1**).*

C'est la décision contestée.

DISCUSSION

I. SUR L'ILLEGALITE DE LA DECISION ATTAQUEE

I.A Sur la nature des informations sollicitées par la Fondation Greenpeace Luxembourg

5.

En droit, les articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement définissent – dans le prolongement de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, et de la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus – le régime particulier applicable à la communication des informations relatives à l'environnement, c'est-à-dire de « *toute information disponible, quel qu'en soit le support, concernant :*

1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ;

2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1°, ainsi que les décisions et les activités destinées à protéger ces éléments ;

3° L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ;

4° Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2° ;

5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement » (article L. 124-2).

Ceci posé, la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire a étendu ce régime aux informations détenues par les exploitants – publics ou privés – des installations nucléaires de base, portant sur les risques ou les inconvénients qu'une telle installation peut présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques, ou la protection de la nature et de l'environnement.

Ainsi, l'article L. 125-10 du Code de l'environnement dispose, désormais, que :

« Sans préjudice des dispositions de l'article L. 124-1, toute personne a le droit d'obtenir, auprès de lui, les informations détenues par :

1° L'exploitant d'une installation nucléaire de base ;

2° Le responsable d'un transport de substances radioactives, lorsque les quantités en sont supérieures à des seuils au-dessus desquels, en application des conventions et règlements internationaux régissant le transport des marchandises dangereuses, du code des transports et des textes pris pour leur application, ce transport est soumis à la délivrance, par l'Autorité de sûreté nucléaire ou par une autorité étrangère compétente dans le domaine du transport de substances radioactives, d'un agrément du modèle de colis de transport ou d'une approbation d'expédition, y compris sous arrangement spécial.

Ces informations, qu'elles aient été reçues ou établies par eux, portent sur les risques ou inconvénients que l'installation ou le transport peuvent présenter pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 [– c'est-à-dire pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement –] et sur les mesures prises pour prévenir ou réduire ces risques ou inconvénients, dans les conditions définies aux articles L. 124-1 à L. 124-6 ».

6.

Faisant application de ces dispositions, la Commission d'accès aux documents administratifs considère, de façon constante, que *« toute personne a le droit d'obtenir, auprès de l'exploitant d'une installation nucléaire de base, les informations détenues sur les risques liés à l'exposition aux rayonnements ionisants pouvant résulter de cette activité et sur les mesures de sûreté et de radioprotection prises pour prévenir ou réduire ces risques ou expositions, dans les conditions définies aux articles L124-1 à L124-6 du code de l'environnement »* (CADA, avis, 11 janvier 2018, n° 20173363 ; voir également : CADA, avis, 14 juin 2018, n° 20180782 ; CADA, avis, 25 juin 2020, n° 20200460).

Plus encore, elle estime que, *« en égard à l'objet de ces dispositions, qui visent à assurer un degré élevé de transparence et à permettre au public d'apprécier si et dans quelle mesure il est ou pourrait être exposé à des rayonnements ionisants, elles doivent être interprétées comme incluant non seulement les informations sur la nature, la quantité, la composition et le caractère nocif des émissions, mais également sur les risques d'émissions ainsi que sur les mesures prises pour les prévenir ou en limiter les effets »* (*idem*).

Et dans ce cadre, la communication des informations relatives aux outils, équipements et méthodes mis en œuvre au sein des installations nucléaires de base, afin de garantir la sûreté nucléaire et d'éviter les émissions accidentelles, est régie par les dispositions des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement (en ce sens : CE, 15 mars 2023, *Association Réseau "Sortir du nucléaire"*, req. n° 456871, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

7.

En l'espèce, la demande de communication formulée par la Fondation Greenpeace Luxembourg portait sur des équipements sous pression nucléaires et, précisément, sur des pièces des circuits d'inspection de sécurité (RIS)¹ et des circuits de refroidissement des réacteurs à l'arrêt (RRA)², fabriquées au sein de l'usine TECTUBI de Podenzano, en Italie.

Sa demande concernait, notamment, la destination de ces pièces, ainsi que leur conformité aux normes en vigueur. À ce titre, trois séries d'interrogations étaient adressées au directeur du Centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Cattenom :

« Est-ce que des pièces fabriquées dans l'usine Tectubi en Italie sont (ou vont être) utilisées pour remplacer des parties des circuits RIS dans la centrale de Cattenom ?

Si oui, dans quels réacteurs est-ce que ces pièces sont (ou vont être) utilisées ?

Est-ce que ces pièces correspondent aux normes et réglementations en vigueur ? » (**Production n° 6**).

Ce faisant, la Fondation Greenpeace Luxembourg sollicitait la communication d'informations détenues par l'exploitant d'une installation nucléaire de base, relatives à des équipements mis en œuvre au sein d'un centre nucléaire de production d'électricité.

Plus précisément, compte tenu de la nature et de la finalité des équipements concernés – c'est-à-dire des pièces des circuits RIS et RRA, qui contribuent au fonctionnement normal du réacteur, et visent à maîtriser les situations accidentelles –, les informations sollicitées avaient trait aux risques et inconvénients que l'installation peut présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement.

Comme l'a retenu la Commission d'accès aux documents administratifs, elles concernaient ainsi des « équipements de sécurité destinés à être installés dans des installations nucléaires et dont la finalité, dans des conditions normales d'utilisation, est d'assurer le confinement des substances radioactives » (**Production n° 8**).

Dès lors, ces informations entraient dans le champ d'application de l'article L. 125-10 du Code de l'environnement.

Partant, c'est à l'aune du régime applicable aux informations relatives à l'environnement, défini par les articles L. 124-1 et suivants du même Code, que doit s'apprécier la légalité de la décision par laquelle le directeur du CNPE de Cattenom a refusé de faire droit à la demande de la Fondation requérante.

¹ Le circuit RIS permet d'injecter de l'eau borée dans le circuit primaire principal du réacteur pour refroidir le cœur en cas de brèche sur le circuit primaire. Sur ce point, voir : <https://www.irsn.fr/savoir-comprendre/surete/composants-dun-reacteur-detail>.

² Le circuit RRA permet, en cas de mise à l'arrêt du réacteur, d'évacuer la chaleur résiduelle produite par le combustible et d'éviter l'échauffement de l'eau du circuit primaire. Sur ce point, voir : <https://www.irsn.fr/savoir-comprendre/surete/composants-dun-reacteur-detail>.

II.B Sur la méconnaissance des dispositions des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement

8.

En droit, les restrictions susceptibles d'être apportées au droit d'accès aux informations relatives à l'environnement sont limitativement énumérées par les dispositions des articles L. 124-4 et L. 124-5 du Code de l'environnement.

Aux termes de l'article L. 124-4 :

« I. - Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte :

1° Aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au b du 2° de l'article L. 311-5 ;

2° A la protection de l'environnement auquel elle se rapporte ;

3° Aux intérêts de la personne physique ayant fourni, sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte d'une autorité administrative ou juridictionnelle, l'information demandée sans consentir à sa divulgation ;

4° A la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

II. - Sous réserve des dispositions du II de l'article L. 124-6, elle peut également rejeter :

1° Une demande portant sur des documents en cours d'élaboration ;

2° Une demande portant sur des informations qu'elle ne détient pas ;

3° Une demande formulée de manière trop générale ».

S'agissant plus spécifiquement des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement, l'article L. 124-5 précise que :

« [...] II.- L'autorité publique ne peut rejeter la demande d'une information relative à des émissions de substances dans l'environnement que dans le cas où sa consultation ou sa communication porte atteinte :

1° A la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale ;

2° Au déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ;

3° A des droits de propriété intellectuelle ».

Or, il résulte des termes mêmes de l'article L. 125-10 précité que ces dispositions sont pleinement applicables à la communication des informations qu'il mentionne, relatives aux installations nucléaires de base (en ce sens : CE, 15 mars 2023, *Association Réseau "Sortir du nucléaire"*, req. n° 456871, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Partant, le secret des affaires – visé à l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration – est au nombre des motifs pour lesquels l'exploitant peut refuser, après une appréciation au cas par cas de son intérêt (voir *infra*), la communication de telles informations.

Et conformément aux dispositions précitées de l'article L. 124-5, il n'en va différemment que « *lorsque les informations demandées se rapportent à des émissions dans l'environnement effectives ou prévisibles dans des conditions normales ou réalistes de fonctionnement de l'installation, ce qui n'est pas le cas des émissions susceptibles de résulter d'un accident éventuel, lesquelles présentent un caractère purement hypothétique* » (CE, 15 mars 2023, *Association Réseau "Sortir du nucléaire"*, req. n° 456871, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

9.

Ceci posé, la notion de secret des affaires, définie à l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration, comprend « *le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles* ».

(i) Dans ce cadre, le secret des procédés protège, d'abord, « *les informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou le contenu des activités de recherche-développement des entreprises* » (CADA, avis, 16 octobre 2014, n° 20142953), de « *dévoiler les travaux de recherche [d'un] organisme [...] agissant dans le cadre d'une activité industrielle et commerciale* » (CADA, avis, 26 janvier 2023, n° 20227896) ou, plus largement, de révéler « *le savoir-faire de l'établissement ainsi que les techniques de fabrication ou de recherche utilisées* » (A. LALLET et P. NGUYEN DUY, « Communication des documents administratifs – Droit à communication résultant de textes spéciaux », *Rép. de contentieux admin.*, Dalloz, 2021, § 262).

Ainsi, la Commission d'accès aux documents administratifs a pu retenir, à titre d'illustrations, que relevaient du secret des procédés un rapport d'audit comportant des passages faisant apparaître la démarche, les méthodes, ainsi que les calculs et instruments de travail utilisés par le cabinet l'ayant produit (CADA, avis, 24 janvier 2008, n° 20080123), le descriptif des installations, des matériels, du programme de formation et des supports pédagogiques utilisés par un organisme de formation sollicitant un agrément de la direction de l'aviation civile (CADA, avis, 2 avril 2009, n° 20090975), ou des résultats d'analyse mentionnant les procédés de fabrication, les compositions précises et les éventuelles spécificités techniques des produits contrôlés (CADA, avis, 5 septembre 2019, n° 20190869).

En revanche, les éléments d'un dossier de demande d'autorisation relatifs au respect des normes imposées n'entrent pas dans le champ des mentions protégées par ce secret (CADA, avis, 26 janvier 2023, n° 20227896), de même qu'une étude des risques liés au respect des principes fondamentaux du Règlement Général sur la Protection des Données (CADA, conseil, 10 décembre 2020, n° 20204502).

(ii) Pour sa part, le secret des informations économiques et financières protège « *les informations [ayant] trait à la situation économique d'une entreprise, à sa santé financière ou à l'état de son crédit comme [...] le chiffre d'affaires, les documents comptables, les effectifs et généralement toutes les informations de nature à révéler le niveau d'activité* » (CADA, avis, 16 octobre 2014, n° 20142953 ; voir également : CADA, avis, 16 décembre 2021, n° 20216119 ; CADA, avis, 7 juillet 2022, n° 20223664).

(iii) Enfin, le secret des stratégies commerciales ou industrielles s'applique aux informations susceptibles de « *refléter les orientations stratégiques* » d'une entreprise (CADA, avis, 13 octobre 2022, n° 20224890), telles que « *[ses] prix et [ses] pratiques commerciales* » (CADA, avis, 16 octobre 2014, n° 20142953).

Ce qui, par exemple, peut être le cas de « *l'état détaillé des lieux d'un magasin, [de] la liste de ses fournisseurs, [ou du] montant des remises consenties à certains clients* » (CADA, avis, 16 octobre 2014, n° 20142953), des mentions relatives « *à la durée et au taux d'intérêt [d'un] prêt, [qui] reflètent la stratégie commerciale du prêteur* » (CE, 13 février 2019, *Association Rassemblement National*, req. n° 420467, publié au recueil Lebon), de documents susceptibles « *de divulguer des choix révélateurs des actions et des projets d'entreprises* » (CE, 17 avril 2013, *Cabinet de La Taille*, req. n° 344924), ou, plus largement, d'informations relatives à la « *politique tarifaire* » d'une entreprise (A. LALLET et P. NGUYEN DUY, « Communication des documents administratifs – Droit à communication résultant de textes spéciaux », Rép. de contentieux admin., Dalloz, 2021, § 262).

10.

Du reste, il convient également de tenir compte de la définition donnée à l'article L. 151-1 du Code de commerce, dont il résulte que :

« Est protégée au titre du secret des affaires toute information répondant aux critères suivants :

1° Elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité ;

2° Elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret ;

3° Elle fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret ».

À cet égard, la doctrine relève que :

« Pour être protégée par ce secret, une information doit répondre cumulativement aux trois conditions suivantes :

1^{re} condition : elle n'est pas, en elle-même ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, généralement connue ou aisément accessible pour les personnes familières de ce type d'informations en raison de leur secteur d'activité. [...]

2^e condition : elle revêt une valeur commerciale, effective ou potentielle, du fait de son caractère secret. [...] La directive de 2016 précise que des informations doivent être considérées comme ayant une valeur commerciale, notamment, "lorsque leur obtention, utilisation ou divulgation illicite est susceptible de porter atteinte aux

intérêts de la personne qui en a le contrôle de façon licite en ce qu'elle nuît au potentiel scientifique et technique de cette personne, à ses intérêts économiques ou financiers, à ses positions stratégiques ou à sa capacité concurrentielle" (considérant 14). La communication de la Commission européenne du 1er décembre 2003 sur le secret professionnel dans les décisions en matière d'aides d'État (C(2003) 4582) y fait par exemple figurer "les méthodes d'évaluation des coûts de fabrication et de distribution, les secrets de fabrication (plan, formule, procédé ou équipement secret ayant une valeur commerciale, utilisé en vue de la fabrication, de la préparation, de la composition ou de la transformation de produits et pouvant être considéré comme le produit final d'une innovation ou d'efforts considérables) et les procédés de fabrication, les sources d'approvisionnement, les quantités produites et vendues, les parts de marché, les fichiers clients et distributeurs, les stratégies commerciales, la structure du prix de revient, la politique des ventes et les informations relatives à l'organisation interne de l'entreprise". Une information a d'autant plus de chance de renfermer une valeur commerciale que l'entreprise a consenti des efforts ou des investissements importants pour l'obtenir. [...]

3e condition : l'information fait l'objet de la part de son détenteur légitime de mesures de protection raisonnables, compte tenu des circonstances, pour en conserver le caractère secret. [...] » (A. LALLET et P. NGUYEN DUY, « Communication des documents administratifs – Droit à communication résultant de textes spéciaux », Rép. de contentieux admin., Dalloz, 2021, § 263 ; soulignement ajouté).

Autrement dit, outre qu'une information « *ne peut être regardée comme relevant du secret des affaires si elle ne se rattache pas matériellement soit au secret des procédés, soit au secret des informations économiques et financières soit au secret des stratégies commerciales ou industrielles* », le critère matériel ne peut, en tout état de cause, justifier, à lui seul, une protection (CADA, conseil, 5 septembre 2019, n° 20190911 ; CADA, avis, 21 mars 2019, n° 20183478)

Bien au contraire, des informations ne relèvent du secret des affaires « *que si, dans leur globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de leurs éléments, elles ne sont pas généralement connues des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'informations, ou ne leur étaient pas aisément accessibles et qu'elles avaient une valeur commerciale effective ou potentielle de ce fait* » (*idem*).

11.

En tout état de cause, il importe de rappeler que les motifs de refus susceptibles d'être opposés à la communication d'informations relatives à l'environnement doivent toujours être interprétés de manière restrictive, en tenant compte de l'intérêt – notamment public – s'attachant à la divulgation de ces informations.

En ce sens, l'article 4 de Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, souligne que « *les motifs de rejet [susceptibles d'être opposés aux demandes d'informations sur l'environnement] devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement* ».

De même, l'article 4§4 de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil prévoit que « *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*

divulgence de l'information » et que « dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ».

Et son seizième considérant précisait que :

« Le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les motifs de refus devraient être communiqués au demandeur dans le délai fixé par la présente directive ».

12.

Partant, avant de se prononcer sur une demande de communication d'informations entrant dans le champ d'application des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement, il appartient toujours à l'administration, comme à l'exploitant d'une installation nucléaire de base, de mettre en balance les éventuels motifs de refus avec l'intérêt s'attachant à ladite communication.

Autrement dit, même en présence d'un motif légal de refus de communication, l'autorité saisie ne peut rejeter la demande de communication d'une information relative à l'environnement – ou d'une information relative à des installations nucléaires de base – qu'après avoir apprécié l'intérêt d'une telle communication (en ce sens : CADA, avis, 27 juin 2019, n° 20190373 ; voir également : CE, 15 mars 2023, *Association Réseau "Sortir du nucléaire"*, req. n° 456871, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

À défaut, sa décision encourt l'annulation.

Ainsi, tel que le rappelait Madame Aurélie BRETONNEAU, rapporteure publique, dans ses conclusions sur une décision « *Union de l'apiculture française* » du 11 juillet 2018, « *le refus n'est [toujours] qu'une faculté [et] ne peut intervenir qu'après une balance au cas par cas entre l'intérêt qui s'attache, compte tenu des secrets protégés, à la confidentialité des informations et celui qui s'attache, eu égard à la teneur de ces informations, à la communication* » (A. BRETONNEAU, concl. Sur CE, 11 juillet 2018, *Union de l'apiculture française*, req. n° 412139, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

Et dans le même sens, la Cour de justice de l'Union européenne retient que les motifs de refus doivent être interprétés de manière restrictive, « *en tenant compte de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information* », ce qui suppose, notamment, que « *dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation soit mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer* ». Partant, elle considère que lorsque les autorités compétentes, saisies d'une demande d'accès à des informations environnementales, identifient un motif de refus qui leur apparaît justifié, elles « *sont néanmoins tenues de faire droit à la demande d'accès à ces informations si [...] l'intérêt public servi par la divulgation apparaît supérieur à l'intérêt servi par le refus de divulguer* » (CJUE, 16 décembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu et autres c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, aff. C-266/09, § 52 et 53 ; voir également : CJUE, 20 janvier 2021, *Land Baden-Württemberg c. D.R.*, aff. C-619/19).

13.

En d'autres termes, l'invocation d'un motif de refus n'impose qu'une limite relative au droit d'accéder aux informations relatives à des installations nucléaires de base.

En effet, elle n'interdit pas à l'exploitant d'une telle installation ou, le cas échéant, au juge, d'ordonner la communication de documents ou d'informations dont la divulgation serait pourtant susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts protégés par la loi.

Et pour cause : les exploitants d'installations nucléaires de base doivent toujours procéder à la mise en balance de l'intérêt public servi par la divulgation de l'information considérée, et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer.

Ainsi, un exploitant ne peut refuser la communication de telles informations qu'après avoir « *fait une sorte de bilan coût-avantage entre, d'une part, le secret invoqué et, d'autre part, l'importance de l'information pour le demandeur et, plus largement, pour le public* » (J.-M. BECET, « Communication des documents des collectivités territoriales au public : régimes particuliers », Encyclopédie des coll. locales, Dalloz, 2019, § 61).

Dans ce cadre, il convient de mesurer le préjudice que la divulgation pourrait causer à l'un des intérêts publics ou privés protégés par la loi ; et ce n'est que lorsque ce préjudice apparaît prépondérant par rapport à l'intérêt attaché à la divulgation de l'information considérée que l'exploitant peut s'opposer à sa communication.

Et parmi les considérations à prendre en compte au titre de l'intérêt d'une divulgation, la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 précise que figurent, notamment, « *une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement* ».

14.

Enfin, lorsqu'un exploitant entend se prévaloir de l'un des motifs de refus prévus par la loi, il doit également fournir des explications quant à la manière dont l'accès à l'information considérée pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par ledit motif de refus (en ce sens, et par extension : CJUE, 28 novembre 2013, *Ivan Jurašiniović c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-376/12, § 45 ; Tribunal, 7 février 2018, *Access Info Europe, c. Commission européenne*, aff. T-852/16, § 37 ; CJUE, 19 mars 2020, *ClientEarth c. Commission européenne*, aff. C-612/18, § 32 et suiv.).

Plus encore, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique (en ce sens : CJUE, 28 novembre 2013, *Ivan Jurašiniović c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-376/12, § 45 ; Tribunal, 7 février 2018, *Access Info Europe, c. Commission européenne*, aff. T-852/16, § 37 ; CJUE, 19 mars 2020, *ClientEarth c. Commission européenne*, aff. C-612/18, § 32 et suiv.).

Et dans ce cadre, afin que le secret ne soit pas invoqué de mauvaise foi, le Conseil d'État retient que c'est à la partie qui s'en prévaut de verser au dossier de l'instruction tous les éléments d'information appropriés sur la nature des éléments dont la communication est refusée, ainsi que sur les raisons de cette exclusion (en ce sens : CE, Ass., 6 novembre 2002, *Mme Hak Ja Han X.*, req. n° 194296 ; voir également : CE, Sect., 1^{er} octobre 2014, *E.*, req. n° 349560, Rec. p. 288 ; concl.

M. LE CORRE sur CE, 9 juin 2021, *Société Lorany Conseils*, req. n° 449643, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

15.

En définitive, pour s'opposer à la communication d'une information portant sur une installation nucléaire de base, l'exploitant de ladite installation ne peut se contenter d'invoquer un risque d'atteinte au secret des affaires ; encore faut-il que la réalité de ce risque soit établie, et qu'il ait préalablement procédé à la mise en balance des intérêts en présence.

En application de ces principes, la décision contestée encourt l'annulation, à plusieurs titres.

16.

D'une part, la décision litigieuse retient que la communication des informations sollicitées par la Fondation Greenpeace Luxembourg serait « *susceptible de porter atteinte* » au « *secret des affaires d'EDF, incluant le secret des stratégies industrielles* », dès lors que ces informations concerneraient « *les modalités de délivrance d'équipements de la part d'un fournisseur potentiel d'EDF, dans un contexte concurrentiel, ou [auraient] trait à la stratégie industrielle d'EDF sur les équipements qui seraient fournis et susceptibles d'être utilisés dans ses installations nucléaires* » (**Production n° 1**).

Pour autant, l'on peine à percevoir en quoi les informations sollicitées par la Fondation requérante – relatives à la destination de pièces d'équipements nucléaires, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur – pourraient relever du secret des procédés, ou du secret des stratégies commerciales et industrielles de l'usine TECTUBI ou de la société EDF.

Et pour cause : outre que ces informations ne portaient pas sur des données économiques et financières, force est de constater qu'elles ne concernaient pas davantage les procédés de fabrication des pièces concernées, ni leurs spécificités techniques.

Bien au contraire, la demande de la Fondation Greenpeace Luxembourg visait uniquement à déterminer si des pièces fabriquées au sein d'une usine contrôlée par l'Autorité de sûreté nucléaire avaient été utilisées pour remplacer certaines parties des circuits RIS et RRA du CNPE de Cattenom, et si lesdites pièces étaient conformes à la réglementation en vigueur.

Dès lors, les informations sollicitées n'étaient pas de nature à dévoiler le savoir-faire particulier de l'usine italienne TECTUBI, ni les techniques de fabrication et les activités de recherches menées au sein de cette usine.

De même, elles n'avaient pas pour objet, ou pour effet, de révéler les orientations stratégiques de l'usine TECTUBI ou de la société EDF.

Par conséquent, leur communication n'était pas susceptible de nuire au potentiel scientifique et technique des entreprises, ni de porter atteinte à leurs intérêts économiques et financiers, à leur position stratégique ou à leur capacité concurrentielle.

Ce faisant, la divulgation des éléments sollicités par la Fondation Greenpeace Luxembourg n'était pas de nature à porter effectivement et concrètement atteinte au secret des affaires.

La Commission d'accès aux documents administratifs s'est d'ailleurs prononcée en ce sens, en retenant que :

*« [...] La demande tend en l'espèce uniquement à obtenir des informations sur la destination de pièces relatives à des équipements nucléaires, fabriquées dans l'usine italienne Tectubi, en Italie ainsi que sur le respect par ces pièces des normes et de la réglementation en vigueur. [La Commission] estime que la demande ainsi formulée, qui ne porte pas sur des données économiques et financières, n'a pas pour effet de révéler les procédés techniques et le savoir-faire particuliers développés par cette usine, ni davantage de refléter sa stratégie commerciale ou celle d'EDF. Elle en déduit que ces informations ne sont pas couvertes par le secret des affaires, au sens des dispositions précitées » (**Production n° 8**).*

17.

En définitive, c'est en vain que le directeur du CNPE de Cattenom a cru pouvoir se prévaloir du risque d'atteinte au secret des affaires, pour s'opposer à la demande de communication formulée par la Fondation Greenpeace Luxembourg.

L'annulation de la décision du 17 mai 2023 s'impose de ce premier chef.

18.

D'autre part, même à supposer qu'un risque d'atteinte au secret des affaires ait été établi – ce qui n'est pas le cas –, il appartenait au directeur du CNPE de Cattenom de procéder à la mise en balance entre, d'une part, l'intérêt attaché à la communication des informations sollicitées et, d'autre part, l'intérêt attaché au maintien de leur confidentialité.

Or, il suffit de lire la décision contestée pour constater que tel n'a manifestement pas été le cas dans la présente affaire.

Son annulation s'impose derechef.

19.

Au demeurant, compte tenu de la nature des informations sollicitées – relatives à la conformité réglementaire d'équipements destinés à garantir la sûreté nucléaire et le fonctionnement normal des réacteurs –, l'intérêt attaché à leur divulgation, tant du point de vue de la protection de l'environnement, de la sécurité et de la santé humaine, que de l'exigence de transparence, était tel que leur communication ne pouvait que s'imposer, sur le fondement du premier alinéa de l'article L. 124-4, I du Code de l'environnement, au détriment des intérêts éventuellement protégés par l'article L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration.

À cet égard, il importe de rappeler que la demande de la Fondation Greenpeace Luxembourg concernait des équipements dont le processus de fabrication avait été remis en cause par l'Autorité de sûreté nucléaire, à la suite d'une inspection de l'usine TECTUBI effectuée au mois d'octobre 2022 (**Production n° 5**).

Dans ce contexte, la communication des informations sollicitées aurait permis de s'assurer de la conformité des pièces fabriquées par l'usine TECTUBI et, le cas échéant, utilisées au sein du CNPE

de Cattenom – ce qui se justifiait d'autant plus que toute défaillance des circuits RIS et RRA est, par ailleurs, susceptible d'entraîner un accident nucléaire.

Partant, au regard des risques et des enjeux liés au bon fonctionnement des centres nucléaires de production d'électricité, et des lacunes révélées par l'Autorité de sûreté nucléaire, l'intérêt public attaché à la communication des informations sollicitées par la Fondation Greenpeace Luxembourg ne faisait aucun doute.

La décision contestée ne pourra donc qu'être annulée.

20.

Dans ces conditions, en refusant d'accéder à la demande de communication de la Fondation Greenpeace Luxembourg, le directeur du CNPE de Cattenom a méconnu les dispositions des articles L. 124-1 et suivants du Code de l'environnement.

L'annulation s'impose à tous égards.

II. SUR LA DEMANDE D'INJONCTION

21.

La Fondation Greenpeace Luxembourg sollicite du Tribunal administratif de Strasbourg qu'il fasse usage des pouvoirs qu'il tient des articles L. 911-1 et L. 911-2 du Code de justice administrative, en enjoignant au directeur du CNPE de Cattenom et à la société EDF de lui communiquer, dans un délai d'un mois à compter de la notification du jugement à intervenir, les informations qu'elle sollicitait, relatives aux pièces fabriquées au sein de l'usine italienne Tectubi et, précisément, à la destination de ces pièces, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur.

22.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, la Fondation Greenpeace Luxembourg conclut qu'il plaise au Tribunal administratif de STRASBOURG de bien vouloir :

- **ANNULER** la décision du 17 mai 2023 par laquelle le directeur du Centre nucléaire de production d'électricité de Cattenom a refusé de lui communiquer les informations qu'elle sollicitait, relatives aux pièces fabriquées au sein de l'usine italienne TECTUBI et, précisément, à la destination de ces pièces, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur ;
- **ENJOINDRE** au directeur du Centre nucléaire de production d'électricité de Cattenom et à la société EDF de lui communiquer les informations qu'elle sollicitait, relatives aux pièces fabriquées au sein de l'usine italienne TECTUBI et, précisément, à la destination de ces pièces, ainsi qu'à leur conformité aux normes et réglementations en vigueur ;
- **METTRE À LA CHARGE** de la société EDF la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Clément CAPDEBOS
Avocat au Barreau de Paris

PRODUCTIONS :

1. Décision du 17 mai 2023
2. Statuts de la Fondation Greenpeace Luxembourg
3. Délégation de pouvoir pour l'exercice 2023-2024
4. Décision autorisant le Directeur à ester en justice
5. Courrier de l'ASN du 7 novembre 2022
6. Courrier de la Fondation Greenpeace Luxembourg du 16 janvier 2023
7. Courrier du directeur du CNPE de Cattenom du 24 janvier 2023
8. Avis 20231658 de la CADA du 20 avril 2023