

Le droit des citoyens à l'information sur l'énergie nucléaire dans le système juridique espagnol

par M. Baena del Alcázar*

1. Introduction

(A) *Ma démarche*

Un mot d'abord sur le sens de mon intervention, en qualité surtout de magistrat au Tribunal Suprême. En tant que professeur d'université, en effet, je me suis consacré surtout, ces dernières années, à l'étude des politiques et de l'efficacité des administrations, ce que l'on appelle la science de l'administration, une discipline que j'ai essayé d'introduire en Espagne. Au cours de ma longue carrière de professeur de droit administratif, en revanche, je ne me suis pas spécialisé en droit nucléaire.

Je me propose de vous exposer mon point de vue sur le droit subjectif d'accès à l'information sur l'énergie nucléaire dont jouissent les citoyens espagnols et européens. Il s'agit donc d'un thème susceptible de susciter quelque intérêt parce qu'il a donné lieu à des décisions contradictoires des tribunaux, bien qu'aucune n'émane du Tribunal Suprême. L'heure me paraît venue d'examiner la question d'un peu plus près puisque dans deux ans le Tribunal sera amené à se prononcer en la matière.

(B) *Trois interprétations des textes et des systèmes*

Cependant, avant de commenter ces décisions, je souhaiterais faire le tour de la réglementation. Commençons par deux observations. Tout d'abord, que je sache, il n'existe pas de réglementation traitant spécifiquement du droit d'accès à l'information sur l'énergie nucléaire. Il s'agit toujours du droit d'accès à l'information sur l'environnement, ce qui, bien entendu, recouvre ou pourrait recouvrir l'information sur l'énergie nucléaire, sans toutefois prendre en compte ses particularités.

* M. Baena del Alcázar est Professeur à l'*Universidad Complutense* de Madrid. Cet article est adapté d'une présentation à un colloque organisé par le *Consejo de Seguridad Nuclear* et reproduit en espagnol dans la publication « *Temas de derecho nuclear* », Monographie SPE 11.1, CSN, Madrid, 2002. La traduction française a été établie par le Secrétariat de l'OCDE. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engage que la responsabilité de l'auteur.

Cette revue de la législation nous oblige à examiner trois types de textes relevant de systèmes juridiques différents. D'une part, nous avons la Directive pertinente du Conseil de l'Union européenne qui, bien entendu, fait partie du droit communautaire. De l'autre, deux lois espagnoles : une Loi de caractère général prise en 1992 régissant le droit d'accès à toute forme d'information administrative et une Loi de 1995 qui réglemente précisément le droit d'accès à l'information sur l'environnement, sans traiter en particulier de l'énergie nucléaire.

2. Le droit à l'information dans la Directive communautaire

S'agissant du droit communautaire, je me réfère à la Directive 90/303/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Nous aborderons ici plusieurs points intéressants, sans perdre de vue que cette Directive s'applique directement en Espagne. Il nous faut aussi tenir compte des implications de la transposition de cette Directive en droit espagnol, sachant que si la transposition est mauvaise, les juges seront tenus d'appliquer directement la Directive qui est la source même de la loi espagnole en la matière.

(A) *Caractéristiques du droit d'accès*

La Directive reconnaît ce droit d'accès à l'information dans une formulation très générale. Aux termes de l'article 3.1, « les États membres font en sorte que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale ... ». Ne nous laissons pas troubler par la prose très alambiquée qui est employée puisque, en tout cas, les États membres en sont les destinataires directs. Cette Directive reconnaît un droit subjectif en bonne et due forme. Si les États ont une obligation, la contrepartie de cette obligation est un droit, ce qui veut dire que les citoyens jouissent de ce droit. En outre, il convient de noter que ce droit est accordé, dans les termes les plus généraux, à toute personne physique ou morale qui en fait la demande sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt précis.

De plus, il est possible, à mon avis, de voir dans ce texte un principe d'interprétation non restrictive du droit, dont atteste le fait qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un intérêt particulier, si bien que ni les autorités ni les tribunaux ne peuvent opposer à celui qui présente une demande d'information qu'il n'a pas qualité pour agir. J'ajouterai que, faute de pouvoir fournir une information complète, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons sous peu, il y a obligation de communiquer des informations partielles, c'est-à-dire celles qui sont disponibles.

Assurément ce droit a une portée considérable mais il importe de savoir quelles en sont les limites. Le principe de transparence quant à la portée de ce droit laisse supposer qu'il faut faire remonter l'information aux organismes compétents, en l'occurrence, en Espagne, le Parlement.

Voyons néanmoins ses limites. La portée de ce droit est doublement limitée. D'une part, il existe des circonstances dans lesquelles les États membres et leurs administrations publiques peuvent opposer un refus à une demande d'information sur l'énergie nucléaire ou toute autre question d'environnement. Nous les examinerons ultérieurement. D'autre part, la communication d'informations peut être aussi jugée irrecevable non pas parce qu'elle porte sur des sujets, des dossiers ou des matières particulières, mais parce que l'information présente certaines caractéristiques ou que la demande est formulée d'une certaine manière.

Les limites énoncées dans la Directive se classent en deux catégories : celles qui tiennent au secret ou à la confidentialité et qui, à mon avis, posent moins de problèmes, et je fais référence ici aux

délibérations des autorités publiques et celles qui tiennent à la confidentialité des données personnelles et des données fournies par un tiers sans qu'il y soit juridiquement tenu. Toute demande d'information présentant ce type de problème, c'est-à-dire qui porte atteinte à ces droits ou correspond à ces cas extrêmes, peut être rejetée. Elle peut être également rejetée pour des raisons de sécurité publique.

Quant aux autres dispositions, elles ne se concernent pas seulement la confidentialité des délibérations, par exemple, celles du Conseil des ministres. La Directive retient également les « affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou qui ont fait l'objet d'une enquête » ainsi que « les données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent ». Dans tous ces cas, l'information peut être refusée, mais, à mon avis, puisque l'interprétation de ce droit doit être très extensive, les limitations doivent, elles, être interprétées de manière très restrictive. Ainsi, nous verrons que les autorités espagnoles ont, sciemment ou non, confondu la confidentialité des délibérations des gouvernements au niveau national ou des régions autonomes, ou encore des conseils municipaux, avec la confidentialité des actes de l'État, des régions autonomes et des autorités locales en général. En outre, sauf erreur de ma part, des affaires pendantes devant une juridiction sont des affaires en attente de la décision d'un juge, pas d'une administration publique. Certes, la Directive précise que l'accès à l'information peut être refusé s'il la demande à trait à une affaire qui fait l'objet d'une enquête ou d'une instruction préliminaire concernant des actes administratifs s'il s'agit d'une enquête disciplinaire. Cette disposition ne s'applique pourtant qu'aux enquêtes en cours concernant une faute d'un fonctionnaire, ce qui est très différent d'un dossier ouvert pour sanctionner n'importe quel citoyen.

En outre, la disposition stipulant que l'information peut être refusée si sa divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement est à double tranchant. D'une part, ce sont bien sûr les autorités publiques qui décideront de ce qui est mauvais pour l'environnement et elles jouissent à cet égard d'un large pouvoir d'appréciation. Cependant, cette disposition concerne ce qui porte atteinte à l'environnement, non pas ce qui peut alarmer le public, comme on est en général tenté de le penser. En d'autres termes, c'est une chose de divulguer des informations susceptibles de nuire à l'environnement à protéger et une autre de donner l'alerte, comme le feraient certains, des écologistes inquiets par exemple, ce qui aurait un impact sur la société, pas sur l'environnement.

La demande peut aussi être rejetée en raison de la nature de l'information ou de la demande : s'il s'agit de documents ou de données inachevés, mais non de dossiers incomplets – ce qui est justement la question soulevée par la jurisprudence – ou de communications internes entre administrations publiques.

Enfin, l'information peut être refusée si la demande est manifestement abusive ou formulée de manière trop générale.

(B) *Marge de manœuvre des États membres*

Malgré les dispositions de la Directive, les États membres conservent quelque latitude, même si la Directive a force exécutoire en Espagne, qu'elle confère des droits aux Espagnols comme à tous les citoyens de l'Union européenne, qu'elle est directement applicable et qu'elle l'emporte sur la loi espagnole.

Cela étant, il convient de corriger l'erreur très répandue qui consiste à croire que l'on n'est pas tenu de respecter une Directive tant qu'elle n'a pas été transposée en droit espagnol. Nous parlons ici de droit communautaire, pas de droit international. La Directive a été effectivement transposée. Pourtant, même dans le cas contraire, elle serait exécutoire. S'il est prévu un délai pour sa

transposition en droit national, une Directive n'est pas obligatoire dans l'État membre avant l'expiration de ce délai. Si la Directive n'a toujours pas été transposée en droit national à l'expiration de ce délai, elle s'applique. En revanche, si rien n'est précisé, la Directive s'applique immédiatement. Or la Directive en question ne prévoit pas de délai d'application.

Il ne fait pas de doute, cependant que cette Directive laisse une marge de liberté aux États membres. C'est à eux qu'il revient, par exemple, de prendre les dispositions pour assurer la communication effective de l'information.

En voici mon interprétation. Les États membres prennent des dispositions diverses pour réglementer en la matière, le pouvoir de réglementation pouvant revenir à une autorité ou à une autre, étant donné que ce sont les lois de l'État membre qui déterminent qui est l'autorité compétente pour réglementer. Par ailleurs, ces dispositions fixeront en principe des normes de procédure, ce qui ne veut pas dire qu'elles puissent établir des règles outrepassant les dispositions de la Directive.

Quoi qu'il en soit, il existe en l'occurrence une marge d'appréciation. Non pas pour préciser, par exemple, en quoi consistent les autorités publiques ou l'enquête disciplinaire. En principe, ces concepts doivent s'apprécier à la lumière du droit espagnol, bien qu'ils puissent parfois être interprétés conformément au droit communautaire. Il ne s'agit pas là d'une marge d'appréciation.

Je veux parler d'autres cas, surtout des points concrets qui laissent aux autorités administratives une marge pour se défendre.

En premier lieu, on a évoqué les données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter préjudice à l'environnement et le cas où la demande est manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale. Dans tous ces cas, il est clair que, dans l'exercice du pouvoir, que leur confère la législation, d'accepter ou non la communication d'informations ou de documents particuliers, les États membres disposent d'une certaine latitude pour décider de l'existence ou non des conditions énoncées ci-dessus.

3. Le droit à l'information dans le régime juridique espagnol avant la publication de la loi correspondante

Avant de passer au système juridique espagnol, il serait peut-être utile d'examiner la réglementation générale concernant le droit d'accès aux informations dont disposent les administrations, en l'occurrence aux informations en général, sans se limiter à celles qui concernent l'environnement ou l'énergie nucléaire. Cet examen nous permettra ensuite de comprendre la signification du troisième texte, à savoir la Loi de 1995, par rapport à la Directive et à la Loi espagnole antérieure.

(A) *Divergences entre la Constitution et la Loi 30/1992*

En Espagne, le droit d'accès aux données administratives en général est régi par la Loi 30/92 du 26 novembre 1992 sur le régime juridique des administrations publiques et la procédure administrative commune, bien connu des juristes. Permettez-moi d'exprimer un ancien reproche fait à cette Loi qui restreint le droit d'accès à l'information officielle par rapport à la Constitution. À mon avis, la Loi est sur ce point inconstitutionnelle, et même si cette affirmation n'a qu'une valeur subjective, je crois qu'elle n'est pas infondée.

L'article 105(b) de la Constitution dispose que la loi régit l'accès du public aux données et archives administratives sauf dans trois cas : s'il s'agit de sujets touchant à la sécurité nationale et à la défense, d'instructions criminelles et de la protection de la vie privée. La Constitution ne dit rien de plus, tandis que l'article 37(5) de la Loi 30/92 qui établit le droit d'accès à l'information, non seulement reprend ces trois dispositions de la Constitution, mais stipule que ce droit ne peut pas non plus s'exercer si sont concernés les actes des autorités nationales et régionales, les données protégées par le secret commercial et les actes administratifs découlant de la politique monétaire. Tout cela sans préjudice des questions faisant l'objet de lois spéciales, celles sur les documents classifiés, c'est-à-dire les secrets officiels. Cet excès de zèle manifesté dans la Loi 30/92 qui restreint le droit que la Constitution reconnaît à tous les Espagnols, n'a pas été jugé mériter la moindre explication de la part des autorités publiques. Comme nous le verrons, cette question concerne notre propos, bien qu'indirectement. Surtout, elle est révélatrice de la position des autorités espagnoles vis-à-vis de l'accès à l'information.

(B) *Le droit à l'information selon la Loi 30/92*

La Loi 30/92 commence par reconnaître le droit à l'information en général et le droit d'accès aux informations et archives administratives. Seule une analyse minutieuse et détaillée permet d'apprécier des nuances qui, en règle générale, permettent, dans certains cas de dénier ce droit, dans d'autres de l'amputer. Ainsi, et vous noterez la différence avec la Directive que nous venons d'examiner, on impose une limite générale à ce droit puisqu'il ne s'applique qu'aux procédures administratives achevées et non aux procédures en cours.

Cependant, la Loi établit aussi une règle qui semble dénoter l'existence d'un principe de restriction du droit, envisage des cas où le droit existe mais son exercice peut être refusé et renvoie à d'autres cas où ce droit n'existe pas vraiment puisqu'il ne peut s'exercer. Étudions ces trois cas.

Le principe de restriction revient à dire que si un document est nominatif, en d'autres termes s'il mentionne nommément des individus, même s'il ne contient aucune information sur leur vie privée, le demandeur doit faire valoir un intérêt légitime et direct pour obtenir les informations. Par conséquent, la Loi non seulement dit le contraire de la Directive mais emploie une formule plus restrictive que dans le cas de l'accès aux tribunaux. En outre, d'après cette Loi générale, le droit à l'information existe mais il peut être refusé pour préserver l'intérêt public ou les intérêts de tiers, jugés plus dignes de protection, puisque la loi en dispose ainsi. Dans ces deux cas, les autorités jouissent à l'évidence d'une large marge de manœuvre. Enfin, le droit à l'information ne peut pas s'exercer non plus dans les cas énumérés ci-dessus, qui sont autant de restrictions par rapport à la Constitution.

(4) *Le droit à l'information selon la Loi 38/1995*

Voilà pour les règles générales d'accès aux informations détenues par l'administration avant l'adoption de la Loi 38/1995 du 12 décembre 1995. Cette Loi définit le droit d'accès à l'information sur l'environnement, sachant que la Loi générale de 1992 ne portait ni sur l'environnement en général ni sur l'énergie nucléaire en particulier. L'exposé des motifs de la Loi de 1995 reconnaît explicitement que la législation espagnole est plus restrictive que la Directive européenne en matière d'information sur l'environnement et s'efforce d'y remédier en énonçant des règles plus généreuses comme le suppose la transposition de la Directive. Voyons maintenant si la transposition est fidèle, question d'importance sachant que la Directive est directement applicable et qu'il n'existe aucune réglementation spécifique concernant l'énergie nucléaire.

(A) Deux remarques préalables

J'aimerais pour commencer faire deux remarques. Premièrement, la deuxième disposition supplémentaire de la Loi déclare que celle-ci est fondamentale, ce qui signifie qu'elle énonce des principes généraux que l'État approuve et que les régions autonomes peuvent ensuite développer. Pourtant, cette Loi est fondamentale seulement en ce qui concerne les premier et second articles, puisque le troisième énumère les situations dans lesquelles le droit d'accès à l'information peut être refusé. Cet article introduit un élément très douteux dans l'interprétation de la Loi par rapport à la Directive, car on peut soupçonner que les régions autonomes, en adoptant des règles supplémentaires, introduiront de nouvelles restrictions.

Deuxièmement, d'après la première disposition finale de la Loi, la Loi générale décrite auparavant s'applique à titre complémentaire. Ce qui me semble dangereux pour la reconnaissance du droit des citoyens espagnols étant donné que, dans des conditions imprévues ou douteuses, on appliquera une Loi qui s'avoue elle-même plus restrictive.

(B) Transposition du droit communautaire

Plus intéressante est la façon dont la Directive communautaire a été transposée. Rappelons que certaines règles ont été changées par une Loi d'accompagnement du budget, la Loi 55/1999 du 29 décembre 1999 portant diverses mesures d'ordre administratif, fiscal et social qui modifie des articles particuliers de la Loi de 95.

En ce qui concerne la fidélité à la Directive, on ne sera pas surpris d'apprendre que les spécialistes et certains cercles de l'administration sont d'avis que la transposition n'est pas fidèle. Ma conclusion est un peu différente. Ayant étudié la question, j'estime que la Loi espagnole respecte globalement la Directive, mais que l'on a été très loin dans la transposition pour la rapprocher le plus possible de la législation espagnole qui, comme on l'a vu, est plus restrictive.

Mon impression vient de certaines ambiguïtés, dont la possibilité offerte aux régions autonomes de restreindre le droit à l'information ou d'opposer de nouveaux motifs de refus, que nous avons évoquée précédemment. L'autre ambiguïté tient à la modification de l'article 4(3) de la Loi de 1995 par la Loi d'accompagnement du budget de 1999. Aux termes de la Loi antérieure, quand une autorité avait pris la décision de rejeter une demande d'information, il était possible de se tourner directement vers les tribunaux. Depuis la modification, il faut avoir formé tous les recours et réclamations appropriés devant l'administration avant de saisir les tribunaux. L'objectif est-il d'accorder davantage de garanties pour que la décision puisse être révisée à plusieurs reprises ? Ou retarder le moment où la décision sera portée devant les tribunaux ? Je laisserai la question ouverte pour le moment. Enfin, il y a l'éventualité d'une application de la Loi générale à titre complémentaire, à laquelle j'ai déjà fait allusion.

Par ailleurs, on peut se demander pourquoi la Loi espagnole traite en deux paragraphes une question qui n'occupe qu'un paragraphe de la Directive. Cette dernière évoque conjointement l'instruction des délits et les enquêtes et instructions préliminaires dans le cas d'infractions disciplinaires. Dans la Loi espagnole, ces questions sont traitées dans deux dispositions distincts. Nous reviendrons sur ce point, qui peut devenir source de conflit. Enfin, se pose une autre question, présentant un intérêt théorique considérable, un ancien cheval de bataille de tous les spécialistes de ces problèmes, à savoir la question du refus éventuel d'informations concernant les actes des autorités nationales et des régions autonomes dans l'exercice de compétences qui ne relèvent pas du droit administratif. La question qu'on est alors en droit de se poser est : Existe-t-il des compétences qui

échappent au droit administratif ? La réponse est à trouver dans la Loi du 13 juillet 1998 régissant la juridiction contentieuse. Cette Loi stipule que, dès lors qu'il s'agit de la protection de droits fondamentaux, d'éléments d'actes de pouvoir régis par la loi et d'indemnisations, quelle que soit la nature de l'acte en question, même s'il a une teneur éminemment politique, les tribunaux ont toujours compétence pour traiter de l'affaire et le droit administratif est applicable. Les rédacteurs de la Loi d'accompagnement du budget de 1999, si soucieux d'offrir un recours administratif avant la saisine des tribunaux, ont oublié que, depuis l'année précédente, aucun acte des autorités publiques n'échappait, au moins partiellement, au droit administratif.

Avant tout, je pense pourtant qu'il existe à l'évidence des contradictions entre les textes. Tout d'abord, la Loi espagnole prévoit que l'accès à l'information peut être refusé si cette information concerne les actes des gouvernements au niveau national ou des régions autonomes. La Directive fait, elle, référence à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, ce qui ne veut pas dire la totalité de leurs actes en général. La deuxième contradiction, c'est la question que j'ai laissée en suspens. Pourquoi distingue-t-on les affaires en attente de la décision d'un juge des affaires en cours qui peuvent donner lieu à une sanction? Parce que le législateur espagnol, au lieu de faire référence aux enquêtes disciplinaires qui ne concernent que les fonctionnaires, ajoute aux motifs de refus de l'information, l'existence de n'importe quelle procédure de sanction engagée à l'encontre d'un citoyen, outrepassant évidemment les dispositions de la Directive.

5. La jurisprudence

Voilà pour ce qui est de la réglementation en vigueur. Nous allons maintenant examiner la jurisprudence, en nous cantonnant aux cas qui concernent l'information sur l'énergie nucléaire.

(A) *Petit nombre de cas*

Ces précédents sont peu nombreux et, comme je l'ai déjà observé, on n'y trouve aucune décision du Tribunal Suprême. Ce qui frappe c'est l'existence de deux jugements contradictoires émanant du Tribunal Supérieur de Justice de Madrid, du 2 mars et du 9 juin 1999, respectivement. L'un d'eux, celui du 2 mars, concerne un recours de l'Association pour la protection de la nature (*Asociación de Defensa de la Naturaleza* – AEDENAT) et prescrit la communication de rapports d'inspection des centrales nucléaires. L'autre, du 9 juin 1999, déboute l'AEDENAT et déclare légal le refus de communication des rapports.

Si l'on s'en tient à ces deux jugements, la solution n'est pas évidente. Ils émanent tous deux du Tribunal Supérieur de Justice de Madrid. Le Tribunal Suprême a été saisi de ces deux décisions, au titre d'une procédure qui, dans le jargon technique, s'appelle recours en cassation. Ce Tribunal a néanmoins rejeté les deux appels pour vices de procédure. De ce fait, les deux décisions contradictoires sont toujours valables.

Néanmoins, une solution semble se profiler car il existe, en date du 29 février 2000, une décision portant sur le même sujet de l'*Audiencia Nacional*, une division spéciale du Tribunal Suprême, qui accepte un recours émanant également d'AEDENAT. Cette décision a fait l'objet d'un pourvoi en cassation qui a été jugé recevable. Par conséquent, le Tribunal Suprême devra décider assez vite s'il existe un droit d'accès à ces rapports ou si les autorités peuvent refuser de les communiquer. Il nous faudra donc attendre ce verdict, même s'il faut deux décisions concordantes de ce Tribunal pour qu'il y ait jurisprudence.

(B) Caractère contradictoire des décisions et explication possible

Voyons en quoi les contradictions entre ces jugements consistent exactement. Première incohérence : pourquoi a-t-on affaire à deux jugements du Tribunal Supérieur de Justice de Madrid et un de l'*Audiencia Nacional* ? Assurément il faut y voir l'application des règles de compétence des tribunaux énoncées à l'article 8ff de la Loi sur la juridiction contentieuse. En revanche, les attendus de la décision de l'*Audiencia Nacional* me laissent perplexe car il font référence au *Ministerio-Consejo de Seguridad Nuclear* et, que je sache, le *Consejo de Seguridad Nuclear* n'est pas un ministère et il n'existe pas non plus de ministère de ce nom.

Quant aux raisons des discordances entre les décisions, le fait que l'une des affaires a été jugée par le tribunal madrilène alors que la Loi de 1995 était en vigueur et l'autre non, n'est pas pertinent. En fait, ces deux décisions portent sur la même question de savoir si les rapports d'inspection sont des documents achevés ou non. Pourquoi la contradiction ? Les tribunaux espagnols appliquent le droit communautaire bien qu'avec une certaine gêne. Les juges sont habitués à juger selon le droit espagnol. En outre, bien qu'émanant du même tribunal et de la même chambre, ces décisions ont été rendues par deux sections qui ont souvent des critères différents.

(C) Fond des décisions : nature des rapports d'inspection

Les jugements comportent souvent un long exposé de la doctrine générale et c'est seulement à la fin qu'on trouve le prononcé de la décision sur le problème particulier. Dans le cas qui nous intéresse, la doctrine générale exposée dans les jugements ne nous est d'aucune utilité dans l'absolu. La question de savoir si les rapports sont des documents inachevés, en d'autres termes, si les autorités ont le droit de les communiquer ou au contraire, de les refuser, n'est abordée qu'aux derniers paragraphes.

D'après le premier de ces jugements, le rapport d'inspection n'est qu'un premier élément d'un dossier (*expediente*) et n'est pas un document inachevé ; or l'article 3.3 de la Directive fait référence à des documents, pas des dossiers. Dans sa deuxième décision, le Tribunal Supérieur de Justice de Madrid a jugé que les rapports sont des documents contenant des données inachevées car ils contiennent des données partielles à compléter par d'autres informations, au vu de quoi il en a refusé l'accès. Quant à l'*Audiencia Nacional*, elle a estimé que les rapports n'étaient pas des données inachevées puisqu'ils contenaient toutes les données pertinentes.

Mon opinion personnelle est qu'il faut distinguer entre données et documents et que les rapports sont des documents et non des documents inachevés.

6. En conclusion

Pour conclure, j'aimerais vous confier ce que je ferais si je devais me prononcer sur la question de savoir s'il faut ou non communiquer les rapports d'inspection. Premièrement, je me demanderais si ces rapports peuvent constituer un élément d'un dossier conduisant à l'application d'une sanction puisque, dans ce cas, nous serions dans l'une des situations où, d'après la Directive, le droit d'obtenir les documents existe. Ensuite, je me demanderais quelle relation existe entre le *Consejo de Seguridad Nuclear* et la centrale. La relation est-elle de nature à laisser penser qu'une enquête disciplinaire est en cours ? Ou s'agit-il simplement d'une relation qui peut éventuellement conduire à une sanction comme celles qui pourraient frapper n'importe quel citoyen avec lequel le *Consejo* n'entretient aucune relation

particulière ? Ensuite, il me faudrait réfléchir à la façon de résoudre la contradiction entre la Loi espagnole et la Directive.

Je conclurai par une suggestion. Si l'information doit être refusée, la décision ne doit pas se fonder sur la confidentialité des données commerciales ou industrielles, dans lesquelles le législateur classe les effluents et les déchets. Je serais d'avis d'éviter de fonder les décisions sur des ambiguïtés et d'appuyer tout refus éventuel sur des motifs de caractère général, le fait que la demande soit abusive ou qu'elle soit formulée de manière trop générale, ou le dommage à l'environnement qu'elle pourrait provoquer, que l'on se gardera de confondre avec l'émotion suscitée dans le public.

