



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

16 décembre 2019

DÉCISION n° 2019-8

Sur le refus de donner accès aux relations entre
certaines données des produits exportés

(CFR/2019/6)

GABERELL/SPF SANTE PUBLIQUE, SECURITE DE LA CHAÎNE
ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT

1. Un récapitulatif

1.1. Par courriel du 14 octobre 2019, monsieur X demande au SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement des notifications d'exportations de pesticides depuis la Belgique pour 2018 et 2019. Comme il y a de nombreuses substances il demande seulement celles qui l'intéressent en priorité :

- Amitraz
- Carbendazim
- Chloropicrin
- Dichlorvos
- Ferbam
- Fipronil
- Flufenoxuron
- Iprodione
- Methyl bromide
- Permethrin
- Propargite
- Triclosan
- 1,3-dichloropropene (CIS)

Il indique qu'il veut obtenir les informations suivantes : entreprise exportatrice, volumes, concentration et utilisation prévue.

1.2. Par courriel du 14 octobre 2019 il demande au SPF Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement de retirer le triclosan de la liste, parce qu'« il semble qu'il ne soit utilisé qu'en tant que biocide ».

1.3. Par courriel du 14 novembre 2019, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement donne en annexe un fichier Excel reprenant les informations demandées concernant les notifications d'exportation enregistrées par la Belgique en vertu de l'article 8 du règlement 850/2004 pour les substances suivantes : Amitraz, Carbendazim, Chloropicrin, Dichlorvos, Ferbam, Fipronil, Flufenoxuron, Iprodione, Methyl bromide, Permethrin, Propargite et 1,3-dichloropropene (CIS). Les données transmises sont relatives à l'année calendrier 2018 et 2019 (jusqu'au 14 octobre). Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement attire l'attention du demandeur sur le fait qu'une notification d'exportation a pour but d'informer la partie importatrice que l'envoi d'un produit chimique

interdit ou strictement réglementé sur le territoire de la partie exportatrice est susceptible d'avoir lieu. Il attire également l'attention sur le fait que les quantités renseignées dans le tableau correspondent à des estimations et ne reflètent pas les quantités réellement exportées si exportation il y a eu. Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement signale enfin que la plupart des substances susmentionnées (à l'exception du carbendazim, ferbam et perméthrin) sont listées dans la partie 2 de l'annexe 1 du règlement et de ce fait, leur exportation ne peut avoir lieu sans l'obtention d'un consentement explicite délivré par l'autorité compétente du pays de destination.

1.4. Par courriel du 14 novembre 2019 le demandeur demande de recevoir le même fichier mais avec le nom de l'entreprise pour chaque exportation, parce que le nom de l'entreprise a été introduit sur une feuille séparée.

1.5. Par courriel du 18 novembre 2019 le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement explique qu'il a sciemment fait le choix de ne pas fournir les informations précises permettant d'établir les liens entre les substances exportées et les entreprises belges impliquées dans ces activités commerciales.

« L'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement dispose que « Pour chaque information environnementale faisant l'objet d'une demande de publicité, l'instance environnementale qui reçoit la demande vérifie si des exceptions sont d'application. Elle rejette la demande si l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts suivants : (...) 7^o le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime, à moins que la personne d'où proviennent les informations n'ait consenti à la publicité. » Dans le cas qui nous occupe, nous avons conclu que fournir des éléments permettant de déterminer avec certitude quelle entreprise exportait quelle substance pourrait créer un risque potentiel que cette divulgation porte un grave préjudice à la position concurrentielle des entreprises nationales par rapport aux entreprises nationales et étrangères. C'est autant plus le cas pour un petit marché comme la Belgique, particulièrement sensible à l'importation et à

l'exportation ; en publiant de telles données, nous pouvons donc porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux légitimes. Partant et par application de l'article 28 de la loi suscitée prévoyant que « En ce qui concerne les informations environnementales devant être ou pouvant être publiées conformément à l'article 14, l'instance environnementale vérifie si des exceptions visées à l'article 27, § 1^{er}, sont d'application. Elle ne publie pas l'information environnementale si l'intérêt du public ne l'emporte pas sur la protection d'un des intérêts visés par les exceptions », nous pouvons considérer que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt de garder la confidentialité, parce que la diffusion d'informations précisant les liens entre les substances exportées et les entreprises belges pourrait mettre en péril la position concurrentielle des entreprises concernées.

1.6. Par courriel du 25 novembre 2019 le demandeur indique au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement qu'il désirerait « faire recours contre la décision car l'information sur les entreprises exportatrices tombe (...) sous le coup de l'article 4.d. de la Convention Aarhus ». Le demandeur ajoute ce qui suit :

« De notre point de vue le nom des entreprises exportatrices pour chaque substance est clairement pertinente pour la protection de l'environnement car elle nous permettra de savoir avec précision si l'utilisation prévue du pesticide est dans un contexte agricole, santé publique ou biocide par exemple. Ce que votre fichier ne me permet pas de savoir en l'état. Prenez par exemple la substance perméthrine, il est uniquement indiqué « insecticide » mais le fichier ne dit rien sur le contexte de son utilisation dans le pays importateur, ce qui est extrêmement pertinent pour la protection de l'environnement. Prenez le fipronil : il s'agit d'un pesticide extrêmement toxique pour les abeilles, et a été interdit pour cette raison dans l'UE, mais votre fichier ne me permet pas de savoir si il sera utilisé dans l'agriculture. Nous pensons que le public en Europe et dans les pays utilisateurs ont le droit de savoir comment seront utilisées ces substances. Avec le nom de l'entreprise exportatrice nous serons en mesure de le savoir.

D'autre part, tous ces pesticides ont été interdits dans l'UE pour des raisons de protection de la santé ou de l'environnement. Il est donc extrêmement pertinent du point de vue de la protection de l'environnement de savoir qui continue à exporter ces substances dans

des pays où ces substances ne seront pas moins dangereuses – c'est bien souvent le l'inverse qui est vrai, en particulier dans le cas d'exportation vers des pays en développement. De par leurs campagnes de sensibilisation, les ONGS comme la nôtre contribue à la protection de l'environnement en poussant les entreprises à renoncer à leurs pesticides les plus dangereux et à les remplacer par des alternatives plus sûres. Je vous fais également remarquer que l'ECHA a une approche différente et fournit les notifications d'exportation avec le nom des entreprises. Il est donc étonnant qu'il y ait deux jurisprudences différentes dans l'UE à ce sujet.

Enfin concernant le secret des affaires, je pense que c'est aux entreprises concernées de démontrer en quoi il serait affecté. De plus la Convention Aarhus stipule qui doit être interprété de manière « restrictive ». Dans le cas présent je ne vois pas en quoi la divulgation du nom de l'exportateur nuirait au secret des affaires. Ces informations sur les exportations et ventes de pesticides sont déjà connues de la concurrence. Il existe un nombre innombrable d'entreprises spécialisées dans l'étude des marchés qui vendent ces données à prix d'or. Un prix prohibitif pour des ONGs comme la nôtre mais que la plupart des entreprises du secteur acceptent de payer sans sourciller. Du côté de l'ECHA la seule information que l'on refuse de divulguer est le nom de l'entreprise importatrice, justement pour protéger le secret des affaires, et cela je peux le comprendre. Car avec cette information on pourrait potentiellement aller démarcher les clients du concurrent. Mais dans le cas présent vraiment je ne vois pas.»

1.7. Par courriel du 27 novembre 2019 le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement rappelle le demandeur qu'il peut introduire un recours contre la décision.

1.8. Par courriel du 28 novembre 2019 le demandeur introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après la Commission.

1.9. Par courriel du 28 novembre 2019 le secrétaire de la Commission demande au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement de lui transmettre les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue avant le 15 décembre 2019.

1.10. Par courriel du 28 novembre 2019 le secrétaire de la Commission invite le demandeur de délivrer à la Commission une copie de la demande initiale.

1.11. Par courriel du 28 novembre 2019 la Commission reçoit une copie de la demande initiale.

1.12. Par courriel du 2 décembre 2019 le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement confirme la bonne réception de la notification par la Commission.

1.13. Par courriel du 11 décembre 2019 le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement envoie la Commission toute correspondance avec le demandeur et les documents donné au demandeur et le document originel.

1.14. Par téléphone, le secrétaire de la Commission reçoit le 12 décembre le code pour ouvrir les documents.

2. La recevabilité du recours

La Commission de recours estime que le recours est recevable. L'article 35 de la loi du 5 août 2006 dispose que le demandeur peut former un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales contre une décision d'une instance environnementale visée à l'article 4, § 1^{er}, si le délai imparti pour prendre la décision est venu à expiration ou, en cas de refus d'exécution ou d'exécution incorrecte d'une décision, ou en raison de toute autre difficulté qu'il rencontre dans l'exercice des droits que confère cette loi. Le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours. Le recours a été introduit le 28 novembre 2019 contre une décision du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement prise le 18 novembre 2019. Par conséquent, le recours a été introduit dans le délai fixé par la loi et est donc recevable en relation avec son objet.

3. Le bien-fondé du recours

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées tombent sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006.

La loi du 5 août 2006 est d'application aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, a) et b), dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par l'autorité fédérale, ainsi qu'aux instances environnementales visées à l'article 3, 1°, c) qui sont sous leur contrôle (art. 4 §1^{er} de la loi du 5 août 2006) et qui disposent d'informations environnementales (article 18, §1^{er} de la loi).

3.1 Le champ d'application personnel

La loi du 5 août 2006 définit la notion d'instance environnementale comme "*a) une personne morale ou un organe créé par ou en vertu de la Constitution, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution ;*

b) toute personne physique ou morale qui exerce des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement ;

c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b).

Les organes et institutions avec une compétence judiciaire ne tombent pas sous cette définition à moins qu'ils agissent avec une autre fonction que judiciaire. Les assemblées législatives et les institutions y attachées ne relèvent pas de cette définition, sauf si elles agissent en qualité administrative."

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est une partie de la personne morale État fédérale et appartient à la catégorie mentionnée à l'article 3, 1°, a) de la loi du 5 août 2006 (voir *Doc. Parl. Chambre*, 2005-2006, 51-2511/001, 12-13). Le recours est par conséquent dirigé contre une instance environnementale au sens de cette loi.

3.2 Le champs d'application matériel

3.2.1. La loi du 5 août 2006 accorde un droit d'accès aux informations environnementales.

L'information environnementale est définie dans l'article 3,4° de la loi du 5 août 2006 comme "toute information, peu importe le support et la

forme matérielle, dont dispose une instance environnementale concernant :

a) **l'état des éléments de l'environnement**, tels que l'atmosphère, l'air, le sol, les terres, l'eau, le paysage, les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et maritimes, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;

b) **l'état de santé de l'homme et sa sécurité** y compris la contamination de la chaîne alimentaire, les conditions de vie des personnes, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'un des éléments de l'environnement visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;

c) **l'état de sites culturels de valeur et de constructions**, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;

d) des **facteurs**, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b) ;

e) les **mesures et activités** ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments tels que visés aux points a), b), c) ou d) ;

f) les **mesures et activités** ayant pour objectif de garder en état, protéger, restaurer, développer l'état des éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b), ou les sites culturels de valeur et de constructions tels que visés au point c), et de leur éviter toute pression, la limiter ou la compenser ;

g) les **analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques** utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f) ;

h) les rapports sur l'application de la législation environnementale"

3.2.2. Selon l'article 18 de la loi du 5 août 2006, il est requis que les informations demandées existent et qu'elles se trouvent sur un support. Pour qu'une information tombe sous le champ d'application de la loi, il faut que l'instance environnementale soit effectivement en possession de cette information. Ceci n'est pas le cas lorsqu'il apparaît qu'une instance environnementale doit manipuler les bases de données dont elle dispose pour obtenir les informations demandées. Il s'agit en ce cas d'un processus de création de nouvelles informations. Les informations demandées par le demandeur se trouvent dans un fichier Excel. Les documents fournis diffèrent du document original dans ce sens que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a scindé les noms des entreprises exportatrices et les autres informations en les enregistrant dans deux documents différents.

3.3. L'invocabilité des exceptions

La Commission estime que les motifs d'exception auxquels la demande d'accès doit être confrontée sont mentionnés à l'article 27, §1^{er} de la loi du 5 août 2006. L'avis de la Commission est tel étant donné qu'il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 27, § 2 de la loi du 5 août 2006 qui porte sur les émissions. Les informations demandées ont en effet été rendues publiques dans deux documents. Seule la relation entre l'exportateur et les substances et quantités concernées n'est pas visible. Cette relation n'est pas en soi une émission, de sorte que l'article 27, § 2 précité n'est pas applicable. Il en va de même pour l'article 28 de cette loi parce que cette disposition porte uniquement sur des informations environnementales qui ont fait l'objet d'une publicité active.

La Commission constate que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement invoque seulement un motif d'exception pour refuser le lien entre certains éléments des informations demandées, à savoir l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Cet article dispose que « [p]our chaque information environnementale faisant l'objet d'une demande de publicité, l'instance environnementale qui reçoit la demande vérifie si des exceptions sont d'application. Elle rejette la demande si l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection

d'un des intérêts suivants : (...) 7° le caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime, à moins que la personne d'où proviennent les informations n'ait consenti à la publicité. »

Cette disposition ne permet pas de soustraire chaque information commerciale et industrielle à la publicité. Il faut en premier lieu démontrer concrètement que ces informations sont confidentielles. Bien que la description du motif d'exception ne corresponde pas entièrement avec celle des secrets des affaires, la définition de la notion de secret des affaires donne une bonne indication de quand il y a lieu de considérer certaines informations commerciales et industrielles comme confidentielles. La définition du secret des affaires à l'article I.17/1 du livre I, titre 2, chapitre 9 du Code de droit économique, tel qu'inséré par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des secrets d'affaires (*MB* 14 août 2018, 64.584) qui est elle-même la transposition de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites. Il est seulement question d'un secret d'affaires lorsque l'information remplit les conditions cumulatives suivantes:

- a) elle est secrète en ce sens que, dans sa globalité ou dans la configuration et l'assemblage exacts de ses éléments, elle n'est pas généralement connue des personnes appartenant aux milieux qui s'occupent normalement du genre d'information en question, ou ne leur est pas aisément accessible;
- b) elle a une valeur commerciale parce qu'elle est secrète;
- c) elle a fait l'objet, de la part de la personne qui en a le contrôle de façon licite, de dispositions raisonnables, compte tenu des circonstances, destinées à la garder secrète.“

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ne démontre en tout cas pas suffisamment que ces conditions sont remplies.

Par ailleurs, le risque de porter préjudice à l'intérêt protégé doit être réel. La jurisprudence du Conseil d'État montre qu'il ne suffit pas qu'il y ait un risque purement potentiel. Il ne suffit donc pas d'affirmer que « fournir des éléments permettant de déterminer avec certitude quelle entreprise exportaient quelle substance pourrait créer un risque potentiel que cette divulgation porte un grave préjudice à la position concurrentielle des

entreprises nationales par rapport aux entreprises nationales et étrangères ». Il n'est pas suffisamment démontré que ce risque existe bel et bien.

Les intérêts économiques et industriels qui bénéficient de la protection doivent en outre, être protégés afin de préserver un intérêt économique légitime. Il ne suffit pas d'affirmer ce qui suit : « C'est autant plus le cas pour un petit marché comme la Belgique, particulièrement sensible à l'importation et à l'exportation. » Le fait que la Belgique soit un petit marché n'empêche pas que la loi du 5 août 2006 tende à transposer une directive reprenant des règles harmonisées pour tous les États Membres de l'Union européenne, que ceux-ci soient de petits ou grands marchés.

Même s'il devait être concrètement démontré que l'intérêt protégé est bien présent et que la publicité de l'information y porterait préjudice, cela n'est pas suffisant pour refuser la publicité de ces informations. Il doit en effet s'avérer que lors de la mise en balance de l'intérêt protégé des entreprises concernées et de l'intérêt qui est servi par la publicité, ce dernier ne doit pas l'emporter. La Commission doit en tout cas constater que les entreprises concernées exportent certaines substances qui sont interdites sur le marché européen pour des raisons d'environnement, d'agriculture et de santé et qui sont exportées vers des pays du tiers-monde. Il y a au moins un intérêt général qui tient à l'existence d'un débat public sur l'opportunité, d'un point de vue éthique, de continuer la production de tels produits au lieu de les remplacer par d'autres produits moins nocifs. La Commission ne voit aucun élément indiquant que les intérêts des entreprises concernées l'emportent sur cet intérêt général.

3.4. Décision

Bien que les informations du document original aient été scindées dans deux documents distincts dont le second reprend le nom des entreprises qui souhaitent exporter certaines substances, la Commission estime qu'il n'est pas suffisamment démontré qu'il est satisfait aux conditions pour invoquer les motifs d'exception visés à l'article 27, § 1^{er}, 6° de la loi du 5 août 2006 afin de scinder la relation entre l'entreprise et les autres informations. La Commission décide dès lors que le document original, dans lequel les entreprises concernées sont associées aux exportations potentielles de substances déclarées, doit être fourni au demandeur.

Bruxelles, le 16 décembre 2019.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre
Brecht Vercruyssen, membre

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président