



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

23 février 2024

DÉCISION n° 2024-12

Sur le refus de donner accès aux informations
relatives aux exportations de pesticides interdits
depuis la Belgique en 2022

(CFR/2023/10)

Mots-clés : SPF Santé publique – exportation de pesticides interdits –
article 27, § 2, de la loi du 5 août 2006 - émissions dans l'environnement

Exposé des faits

1.1. Par un courriel du 9 février 2023, X demande au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (ci-après : le SPF Santé publique) de lui communiquer toutes les informations relatives aux exportations de pesticides interdits depuis la Belgique en 2020, sous forme de tableau Excel.

Le requérant souhaite notamment obtenir les informations relatives aux exportations des produits suivants :

- 1,3-dichloropropene
- Acetochlor
- Amitraz
- Arsenic compounds
- Asulam
- Carbendazim
- Chlorothalonil
- Chlorpropham
- Chlorpyrifos
- Creosote
- Cyfluthrin
- Desmedipham
- Dichlobenil
- Dichlorvos
- Didecyldimethylammonium chloride
- Ethylene oxide
- Ferbam
- Imidacloprid
- Iprodione
- Mancozeb
- Methomyl
- Permethrin
- Picoxystrobin
- Propiconazole
- Propisochlor
- Quinoxyfen
- Thiamethoxam
- Thiram
- Zineb

Il indique que sa demande ne couvre pas le chlorpyrifos et le chlorothalonil, étant donné qu'il a déjà obtenu les informations relatives à l'exportation de ces deux substances.

Il précise que sa demande ne couvre pas les exportations pour un usage biocide mais uniquement celles pour un usage agricole.

1.2. Par un courriel du 28 février 2023, le SPF Santé publique accuse bonne réception de la demande et indique, qu'après vérification des données qui ont déjà été transmises au requérant, il va lui fournir les informations relatives aux substances suivantes :

- 1,3-dichloropropene
- Acetochlor
- Amitraz
- Arsenic compounds
- Asulam
- Carbendazim
- Chlorpropham
- Creosote
- Cyfluthrin
- Desmedipham
- Dichlobenil
- Dichlorvos
- Ferbam
- Imidacloprid
- Iprodione
- Mancozeb
- Methomyl
- Picoxystrobin
- Propiconazole
- Propisochlor
- Quinoxyfen
- Thiamethoxam
- Thiram
- Zineb

Le SPF Santé publique ajoute que compte tenu du nombre de substances concernées et du temps nécessaire au traitement des données demandées, le délai de réponse sera prolongé de 15 jours, conformément au prescrit de

l'article 22, § 3 de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (ci-après : la loi du 5 août 2006), et que les informations seront communiquées au requérant pour le 30 mars 2023 au plus tard.

1.3. Par un courriel du 30 mars 2023, le SPF Santé publique communique au requérant les notifications relatives aux exportations des pesticides interdits depuis la Belgique en 2022.

1.4. Par un courrier recommandé du même jour, le requérant relève que sur les 24 substances demandées, seules 19 sont reprises dans les informations transmises par le SPF.

Il relève également que les noms des entreprises exportatrices ont été omis de la liste, ainsi que le nom du produit lorsqu'il est exporté sous forme de mixture.

1.5. En l'absence de toute réaction à son courriel, le requérant réitère ses questions auprès du SPF Santé publique, par un courriel du 8 juin 2023.

1.6. Par un courriel du même jour, le SPF Santé publique indique que le nom des entreprises exportatrices ainsi que le nom des produits ont été volontairement omis parce que les firmes concernées se sont opposées à la communication de ces données.

Pour les 5 substances manquantes, le SPF Santé publique confirme qu'elles ont été omises parce qu'elles ont été exportées pour un usage autre qu'agricole.

1.7. Par un courriel du 20 juin 2023, le requérant introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (ci-après : la Commission) contre la décision de refus partiel de divulgation du SPF Santé publique.

1.8. Par un courriel du 21 juin 2023, la Commission accuse bonne réception du recours introduit mais indique qu'en raison de la vacance des mandats de son Président, de son Vice-Président et de son secrétaire, elle ne sera pas en mesure de traiter le recours dans le délai légal.

1.9. Par un courrier du 20 décembre 2023, la Commission sollicite auprès du SPF Santé publique qu'il lui communique les documents demandés par la requérante ainsi que sa position par écrit, pour le 27 janvier 2024.

1.10. Par un courriel du 29 janvier 2024, le SPF Santé publique communique à la Commission les documents demandés ainsi que son argumentation juridique.

1.11. A titre liminaire, le SPF Santé publique précise que :

« Après une analyse préliminaire des données dont la divulgation était demandée, l'instance environnementale – constatant qu'il pourrait s'agir de données commerciales à caractère confidentiel – a contacté, le 1^{er} mars 2023, les entreprises concernées afin de requérir leur consentement quant à la publicité de ces informations.

Parmi les entreprises contactées, certaines n'ont pas répondu à notre requête et une seule y a répondu positivement. Le reste des entreprises a répondu à notre courriel en indiquant leur refus de consentir à la publication de ces données. Les arguments, ayant trait au caractère confidentiel des données commerciales, en soutien d'un tel refus peuvent être résumés comme suit :

- *Les entreprises concernées ont requis de dûment protéger leurs informations commerciales et dès lors de ne pas fournir d'informations sur leur entreprise, notamment des données à partir desquelles la composition du produit pourrait être déduite. Les entreprises soulignent que ces données font partie du savoir-faire inventif de l'importateur/producteur. Outre ces aspects, les entreprises concernées souhaitent également protéger, de manière adéquate, les informations relatives à leurs partenaires commerciaux et leurs clients afin de s'assurer qu'aucune information permettant de les identifier ne soit publiée ;*
- *Le nom des entreprises exportatrices et le nom des produits dans lesquels la substance est exportée sont des données dont les entreprises craignent que la divulgation nuise à*

leurs intérêts commerciaux et risquent de leur causer un préjudice considérable. En effet, en possession de ces informations, les concurrents pourraient avoir un aperçu de la stratégie commerciale ainsi que des échanges commerciaux des entreprises concernées. Ceux-ci pourraient utiliser ces informations sensibles à des fins commerciales de manière contraire aux règles de concurrence libre et équitable. Par exemple, la divulgation d'informations permettant de déduire la composition du produit faciliterait le clonage de ce produit par des tiers. Certaines entreprises remplissant uniquement le rôle d'importateur et agissant donc en tant qu'intermédiaire craignent également que le fabricant du produit intente une action contre eux en cas de divulgation de ces informations.

A ce titre, certaines des entreprises concernées dans le cadre de cette demande n'ont pas consenti à la divulgation des données commerciales demandées, notant en particulier qu'une telle publicité de ces informations commerciales confidentielles (à savoir le nom des entreprises exportatrices et le nom des produits liés aux quantités attendues de la substance ainsi qu'aux pays importateurs) porterait préjudice à leur position concurrentielle».

Le SPF Santé publique justifie ensuite sa décision comme suit :

« En vue de motiver le refus partiel de divulgation d'informations environnementales, nous justifierons tout d'abord de l'application d'un motif d'exception à l'accès aux informations environnementales (1) pour ensuite établir que l'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé (2).

(1) Application d'un motif d'exception à la divulgation publique : information commerciale confidentielle

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement en tant qu'instance environnementale se doit de vérifier, lors du traitement de la requête, si des exceptions sont d'application et ce, conformément à l'article 27 de la loi de 2006.

L'instance environnementale a, tout d'abord, vérifié si les informations ayant fait l'objet de la requête concernaient des émissions dans l'environnement.

Après analyse et suivant l'interprétation de la notion d'« émissions dans l'environnement » donnée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt C-442/14 (§§ 68-69, 88 et 107), il ne semble pas que ces données aient trait à des émissions dans l'environnement. En effet, le nom des firmes exportatrices et le nom des produits, ne peuvent être qualifiés, à ce stade, d'émissions dans l'environnement. Partant, il n'y a pas lieu d'appliquer l'article 27, § 2, de la loi du 5 août 2006 qui porte sur les émissions mais l'article 27, § 1 de cette loi.

Dans le cadre de cette vérification de l'application des exceptions, nous avons relevé celle relative au « caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime » prévue à l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006.

Afin de mobiliser adéquatement le motif d'exception suscité, nous démontrons tout d'abord concrètement que ces informations sont des informations commerciales à caractère confidentiel (i) pour lesquelles il est justifié de considérer que leur divulgation porterait atteinte à la confidentialité desdites données et ainsi de porter préjudice à l'intérêt économique légitime (ii).

(i) Le caractère commercial et confidentiel des données demandées

Le règlement PIC, en son article 10, prévoit que chaque exportateur (répondant aux conditions y fixées) « informe chaque année, au cours du premier trimestre, l'autorité nationale désignée de l'Etat membre de l'exportateur de la quantité de produit chimique, sous forme de substance et sous forme d'ingrédient de mélange ou d'article, qu'il a expédiée dans chaque partie ou autre pays au cours de l'année précédente. Ces informations sont accompagnées d'une liste reprenant les noms et adresses des personnes physiques ou morales important le produit chimique

dans une partie ou un autre pays auxquelles les produits chimiques ont été expédiés durant la même période. » Cette disposition oblige dès lors les opérateurs économiques exportateurs à soumettre à l'autorité nationale des informations relatives aux importations et exportations ; opérations qui sont de nature commerciale. Les informations y liées doivent être considérées comme des informations commerciales.

Toutefois, ainsi que l'a très justement rappelé votre Commission dans les décisions 2019-7 et 2019-8, le motif d'exception visé à l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006, ne permet pas de soustraire à la publicité toutes les informations commerciales et industrielles, mais uniquement celles qui, par leur nature, ont un caractère confidentiel. Ainsi, l'administration a analysé les informations ainsi que les arguments avancés par les entreprises concernées afin d'identifier le caractère confidentiel réel (et non uniquement « affirmé ») de ces données.

Nous appuyant sur la logique suivie jusqu'à présent par votre Commission (cf. décisions 2019-7, 2019-8, 2021-20), nous nous sommes appuyés sur la notion du « secret des affaires » ainsi que définie à l'article I.17/1, 1°, du livre I, titre 2, chapitre 9 du Code de droit économique, qui est elle-même la transposition de la directive 2016/943. Ainsi, nous déterminerons si l'ensemble des conditions cumulatives sont remplies sur base d'une analyse casuelle, concrète et basée sur une évaluation des circonstances spécifiques en l'espèce.

a- Concernant la connaissance et l'accès des concurrents à ces données

Comme souligné par les différentes entreprises, les informations non divulguées par l'administration dans le cadre de cette demande (nom des produits et nom des entreprises), lorsqu'elles sont regroupées avec les autres informations divulguées (substances chimiques, pays d'importation, quantité estimée de la substance ou du mélange, utilisation prévue dans le pays importateur) constituent des informations confidentielles qui ne peuvent pas être partagées avec les concurrents car elles relèvent de la stratégie commerciale propre à chaque entreprise.

De plus, comme mentionné par certaines entreprises dans leur argumentation, ces données ont vocation à rester secrètes à moins qu'une obligation légale (telle que l'article 10 du règlement PIC) ne prévoit leur transmission. Comme le rappelle votre Commission (cf. décision 2018-2), cet élément permet de considérer que ces informations ne sont ni connues des concurrents ni rendues facilement accessibles par les concurrents. On peut d'ailleurs considérer que ces informations ne sont pas connues des concurrents ; les différentes entreprises contactées nous faisant part du préjudice considérable qu'elles subiraient si leurs concurrents étaient en possession de ces informations.

Il faut rappeler que chaque Etat membre, conformément à l'article 10, fournit des informations agrégées à l'Agence et celles-ci sont ensuite synthétisées par l'Agence à l'échelle de l'Union. Nous soulignons, par ailleurs, qu'il revient alors à l'ECHA de « [mettre] les informations non confidentielles à la disposition du public par le biais de la base de données ». Nous pouvons dès lors conclure que l'ensemble des informations visées à l'Annexe III non-publiées dans la base de données doivent être analysées comme confidentielles au sens du règlement.

b- Concernant la valeur commerciale du fait qu'elles soient secrètes

L'identité des entreprises exportatrices et le nom des produits sont des informations qui ont une valeur commerciale capitale. En effet, ces informations associées avec d'autres informations, à savoir les quantités attendues de la substance et les pays importateurs constituent un ensemble d'informations qui, mises bout à bout, fournissent un aperçu complet des échanges commerciaux de l'entreprise (endroits où les produits sont vendus, pays où les entreprises sont actives). De plus, en possession de cet ensemble d'informations, les concurrents, notamment étrangers, seraient en mesure de déduire d'autres informations, telles que les parts de marché et les capacités de production et/ou d'exportation de chaque entreprise ainsi que la composition des produits dans lesquels la substance est exportée.

Les opérateurs économiques soulignent l'importance de préserver ces données qui font partie d'une stratégie commerciale pour laquelle il est requis qu'elles restent confidentielles afin de préserver la position concurrentielle de leur entreprise sur ce marché.

c- Concernant la prise de dispositions destinées à les garder secrètes

Afin de préserver la position concurrentielle de l'entreprise sur ce marché et vu la sensibilité de ces informations, chaque entreprise s'assure de prendre les mesures nécessaires afin de garantir que celles-ci restent confidentielles et ne soient nullement partagées aux concurrents. En effet, dans leur argumentation, les entreprises soulignent les graves dommages qu'elles subirait si ces informations étaient divulguées, ce qui démontre qu'elles prennent des dispositions pour garder ces informations secrètes afin de conserver leur position concurrentielle sur le marché.

Au vu des éléments repris ci-dessus, il nous faut conclure que ces données commerciales doivent être considérées comme confidentielles au sens de l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006. En effet, outre le fait que l'entreprise concernée ne souhaite pas que ces données soient rendues publiques, il apparaît qu'il existe des preuves concrètes pour considérer ces informations comme confidentielles, à savoir qu'elles ne sont pas accessibles et connues des concurrents ; ces données possèdent une valeur commerciale notable (tant par elle-même que de l'utilisation que l'on peut en faire) et enfin, chaque entreprise prend les dispositions nécessaires afin que ces données restent secrètes.

Toutefois, afin de pouvoir se baser adéquatement sur le motif d'exception pour refuser la transmission de ces données, il nous faut déterminer si cette divulgation emporterait le risque réel de causer un préjudice à un intérêt économique légitime.

(ii) Le risque réel que la divulgation porte préjudice à un intérêt économique légitime

Nous appuyant sur les travaux parlementaires (cf. Doc. Parl., Session 2005-2006, 2511/001), nous avons identifié un intérêt qui a été légitimé pour des raisons économiques. En effet, comme mentionné par les entreprises concernées, une divulgation des noms des firmes exportatrices et des noms des produits dans lesquels la substance est exportée associés aux autres informations divulguées (quantités attendues de la substance et pays importateurs) aurait pour conséquence directe de permettre aux concurrents de disposer de données essentielles sur les stratégies commerciales des différentes entreprises. Ainsi, les concurrents pourraient utiliser ces données pour poursuivre des intérêts économiques au détriment des entreprises concernées.

Ce risque est d'autant plus réel qu'un accès à ces informations récentes permettrait aux concurrents de disposer de données actualisées (couvrant les exportations pour l'année 2022) et reflétant fidèlement l'état du marché et de la stratégie commerciale optée par les exportateurs en question.

Ces données sont en effet une source d'information précieuse et pourraient permettre aux concurrents des entreprises exportatrices belges de s'orienter vers certains segments du marché international qui s'avèreraient commercialement plus intéressants pour eux.

Nous notons enfin que ce marché est fortement concurrentiel ce qui implique qu'une telle divulgation affecterait irrémédiablement et gravement la position concurrentielle des entreprises concernées. Si ce motif n'est pas absolu, il prévoit néanmoins de garantir une concurrence loyale et équitable entre les entreprises d'un même secteur.

Pour conclure sur ce point, l'instance environnementale considère que les données demandées sont des informations commerciales à caractère confidentiel pour lesquelles il est impératif de protéger l'intérêt légitime économique. Ainsi, les informations demandées, à savoir la divulgation des noms des

firmes exportatrices et des noms des produits dans lesquels la substance est exportée, doivent être qualifiées d'informations commerciales confidentielles tombant dans le champ d'application de l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006.

(2) L'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé

L'instance environnementale a également évalué si l'intérêt du public découlant de la divulgation des informations demandées l'emportait ou non sur la protection de l'intérêt visé par l'exception prévue par l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006.

Celle-ci a conclu que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emportait pas sur la protection de l'intérêt commercial légitime commandant de préserver la confidentialité de telles informations, parce que la divulgation de l'identité des firmes exportatrices ainsi que des produits dans lesquels la substance est exportée, liés aux pays importateurs et aux quantités attendues de la substance, pourrait mettre gravement en péril la position concurrentielle des entreprises concernées par rapport à d'autres entreprises.

Nous soulignons également que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement a opté pour la divulgation partielle des informations (substances chimiques, pays d'importation, concentration de la substance exprimée en pourcentage, quantité estimée de la substance ou du mélange, utilisation prévue dans le pays importateur) qui permet au requérant d'avoir un aperçu général des notifications des exportations de pesticides interdits depuis la Belgique en 2022.

Il ne nous semble pas que divulguer ces informations complémentaires concernant les exportations exportées aurait une grande valeur ajoutée pour le public (voir en ce sens, décisions 2018-4, 2014-11, 2014-6 et 2014-4). Certes, il pourrait y avoir un intérêt public à obtenir ces informations tel qu'identifier les dommages potentiels sur la santé humaine et la possibilité d'avoir un débat sociétal sur le sujet. Cependant nous pensons que l'intérêt du public servi par la divulgation des informations concernées est moins important que l'intérêt de garder ces informations confidentielles.

Par ailleurs, nous relevons que ce n'est pas parce que le requérant a obtenu, en 2023, les noms des produits et l'identité des entreprises lors de demandes de notifications d'exportation portant sur certaines substances spécifiques, que ces informations se doivent d'être divulguées également dans cette demande. En effet, l'instance environnementale procède, pour chaque demande d'information qui lui est soumise, à une analyse concrète du cas d'espèce et apprécie le caractère confidentiel de ces informations en se basant sur l'argumentation fournie par les firmes quant à leur souhait de ne pas divulguer les informations demandées.

Il ne semble donc pas que l'intérêt général découlant de la divulgation de ces informations l'emporte sur l'intérêt protégé par l'article 27, § 1er, 7°, de la loi de 2006 ».

1.12. Par un courriel du 30 janvier 2024, le SPF Santé publique communique à la Commission les dernières informations demandées.

1. Traitement du recours

2.1. Le recours a été introduit le 20 juin 2023.

2.2. En application de l'article 38, § 1^{er}, de la loi du 5 août 2006, la Commission est en principe tenue de notifier sa décision au requérant et à l'instance environnementale dans les 30 jours suivant l'introduction du recours.

Toutefois, au mois d'avril 2023, les mandants du président, du vice-président et du secrétaire de la Commission sont devenus vacants. Partant, la Commission n'était plus en mesure de se réunir régulièrement ni de traiter le recours dans le délai imparti.

2.3. Suite à la décision de nomination du 20 décembre 2023 et à la prestation de serment des nouveaux membres le 10 janvier 2024, la Commission est à nouveau en mesure de se réunir et de se prononcer sur les recours introduits devant elle.

L'expiration du délai des 30 jours calendrier prévu à l'article 38 précité n'a pas pour effet que la Commission ne serait plus compétente *ratione*

temporis pour traiter du recours introduit le 26 mai 2023. En effet, l'article 38 précité n'attache aucune sanction au dépassement du délai précité.

2.4. La Commission procède donc à l'examen du présent recours.

2. Recevabilité du recours

3.1. La Commission estime que le recours est recevable.

3.2. 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 20 juin 2023 contre la décision de refus du SPF Santé publique communiquée par courriel le 8 juin 2023. Dès lors que le ministre compétent n'a pas indiqué les voies de recours, le délai de prescription pour introduire le recours n'a pas pris cours, conformément à l'article 36, alinéa 2, de la même loi.

3. Objet du recours

La demande initiale du requérant, introduite le 9 février 2023, visait à obtenir l'ensemble des informations contenues sur les notifications relatives aux exportations de pesticides interdits depuis la Belgique en 2022, sous réserve des substances pour lesquelles les informations avaient déjà été communiquées et celles utilisées à des fins biocides.

Le SPF Santé publique a communiqué ces informations, sous forme de tableau Excel, en omettant toutefois le nom des entreprises exportatrices et celui des produits dont l'exportation a lieu sous forme de mélange.

Le recours, introduit le 20 juin 2023, porte donc exclusivement sur ces deux informations.

La Commission limite par conséquent son examen à la liste des noms des entreprises exportatrices et des mélanges exportés.

4. Fondement du recours

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées relèvent du champ d'application de la loi du 5 août 2006. Cette loi s'applique 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}) et qui disposent d'informations environnementales (art. 18, § 1^{er}).

4.1 Applicabilité de la loi du 5 août 2006

4.1.1 Champ d'application personnel

L'article 3 de la loi du 5 août 2006 précise que :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° instance environnementale :

- 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 est un organe de la personne morale de l'État fédéral 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 la loi.

4.1.2 Champ d'application matériel

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

L'information environnementale est définie à l'article 3, 4° 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 ».

Les documents demandés contiennent des informations qui tombent sous l'article 3, 4°, d).

Par conséquent, la Commission constate que les informations sollicitées doivent être qualifiées d'informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le SPF Santé publique.

4.2 Exceptions prévues par la loi du 5 août 2006

4.2.1 Distinction selon que les informations demandées sont relatives ou non à des émissions dans l'environnement

La loi du 5 août 2006 opère une distinction entre, d'une part, les motifs d'exception applicables à toutes les informations environnementales à l'exception des émissions et, d'autre part, aux motifs d'exception applicables aux émissions.

L'article 27, § 2 de la loi prévoit que, s'agissant d'informations liées aux émissions dans l'environnement, les motifs d'exception visés au § 1^{er}, 1°,

6°, 7°, 8° et 9° ne s'appliquent pas et précise que pour l'examen des motifs visés au § 1^{er}, 2°, 3°, 4° et 5°, il doit être tenu compte du fait que les informations demandées se rapportent à des émissions dans l'environnement.

Par conséquent, la Commission doit examiner si les informations demandées concernent des émissions dans l'environnement.

4.2.1.1 Emissions dans l'environnement

La notion d'émission dans l'environnement n'est pas définie par la loi du 5 août 2006 ni par la directive 2003/4 qu'elle transpose. Il convient donc d'avoir égard à l'interprétation de la notion que donne la Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après : la Cour) dans sa jurisprudence.

Dans son arrêt C-442/14 du 23 novembre 2016, la Cour a tout d'abord observé que : *« afin d'interpréter la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, il y a lieu de déterminer si, [...], cette notion doit être distinguée de celles de « déversements » et de « rejets » et si elle doit être limitée aux émissions couvertes par la directive 2010/75, c'est-à-dire aux émissions provenant de certaines installations industrielles y définies, ou bien si cette notion couvre également les rejets dans l'environnement de produits ou de substances tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent ».*

Pour trancher la première partie de cette question, la Cour s'est référée à l'objectif général poursuivi par la législation en matière de d'accès à l'information environnementale et en a conclu que : *« tant les émissions de gaz ou de substances dans l'atmosphère que les autres rejets ou déversements, tels que les rejets de substances, de préparations, d'organismes, de micro-organismes, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'environnement, en particulier dans l'air, l'eau et le sol, sont susceptibles d'affecter ces différents éléments de l'environnement »* et qu'il n'y a donc pas lieu de distinguer la notion d'émission de celles de déversement et de rejets dans l'environnement.

Pour la seconde partie de la question, la Cour a considéré que : *« une telle limitation serait contraire au libellé même de l'article 4, paragraphe 4,*

premier alinéa, sous d), de cette convention. En effet, cette disposition prévoit que les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. Or, des informations concernant des émissions provenant de sources autres que d'installations industrielles, telles que celles résultant de l'application de produits phytopharmaceutiques ou biocides, sont tout aussi pertinentes pour la protection de l'environnement que les informations relatives aux émissions d'origine industrielle ».

La Cour rejette donc l'interprétation restrictive de la notion d'émission dans l'environnement, qui lui était soumise.

Elle souligne toutefois que cette notion ne peut inclure que des émissions effectives ou prévisibles du produit ou de la substance en cause dans des conditions normales d'utilisation, par opposition aux émissions hypothétiques. A cet égard, elle précise que : *« si la seule mise sur le marché d'un produit ne suffit en général pas pour considérer que ce produit sera nécessairement rejeté dans l'environnement et que les informations le concernant sont relatives à des « émissions dans l'environnement », il en va différemment s'agissant d'un produit, tel qu'un produit phytopharmaceutique ou biocide, qui est, dans le cadre d'une utilisation normale, destiné à être libéré dans l'environnement en raison de sa fonction même. Ainsi, les émissions prévisibles de ce produit dans l'environnement ne sont, dans ce dernier cas, pas hypothétiques ».*

En l'espèce, la Commission considère, au regard de l'interprétation de la jurisprudence de la Cour précitée, que s'agissant de produits phytosanitaires ayant vocation à être utilisés en agriculture, les diverses substances actives exportées constituent bien des émissions dans l'environnement au sens de l'article 27, § 2 de la loi du 5 août 2006.

4.2.1.2 Informations relatives à des émissions

Il convient ensuite de déterminer si les informations sollicitées par le requérant doivent être comprises comme des « informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 27, § 2 de la loi du 5 août 2006.

Lorsqu'elle examine les contours de cette notion, la Cour, toujours dans le même arrêt C-442/14, se réfère avant tout à l'objectif de la directive 2003/4 qui est de : « *garantir un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci et de parvenir à une mise à disposition et à une diffusion systématiques aussi larges que possible de ces informations auprès du public. Ainsi que l'indique le considérant 1 de cette directive, un tel accès et une telle diffusion visent notamment à favoriser une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement et une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière environnementale* ».

La Cour en conclut que : « *la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprétée comme couvrant non seulement les informations sur les émissions en tant que telles, c'est-à-dire les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu de ces émissions, mais aussi les données relatives aux incidences à plus ou moins long terme desdites émissions sur l'environnement* ».

Dans son arrêt C-673/13 du même jour, la Cour a précisé que : « *au regard de l'objectif poursuivi par l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 1367/2006 de garantir un accès de principe aux « informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement », cette notion doit être comprise comme incluant notamment les données permettant au public de savoir ce qui est effectivement rejeté dans l'environnement, ou bien ce qui le sera de manière prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation du produit ou de la substance en cause, correspondant à celles pour lesquelles l'autorisation de mise sur le marché de ce produit ou de cette substance est octroyée et prévalant dans la zone où ledit produit ou ladite substance est destiné à être utilisé. Ainsi, ladite notion doit être interprétée comme couvrant, notamment, les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu des émissions effectives ou prévisibles, dans de telles conditions, dudit produit ou de ladite substance* ».

La Cour précise toutefois que bien que la notion d' « *informations [ayant] trait à des émissions dans l'environnement* » ne doive pas être interprétée de manière restrictive, la notion ne saurait inclure toute information, présentant un quelconque lien, même direct, avec des émissions dans

l'environnement, sous peine de priver de tout effet utile la notion-même d'information environnementale.

En l'espèce, la Commission considère qu'il faut faire une distinction entre le sort réservé aux nom des produits exportés et celui réservé aux noms des firmes qui les exportent.

Dans le premier cas, le nom du mélange exporté paraît nécessaire pour permettre au citoyen d'exercer utilement son droit d'accès aux informations relatives aux facteurs, tels que les émissions, qui ont ou sont susceptibles d'avoir une incidence sur les composants de l'environnement, et de vérifier que lesdites incidences ont été correctement évaluées ainsi que de comprendre, dans la mesure du possible, de quelle façon l'environnement risque d'être affecté par ces émissions.

La Cour considère que les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu des émissions sont considérées comme des informations relatives à ces émissions. Il en va *a fortiori* de même pour le nom, y compris le nom commercial, de la substance exportée.

Si les informations transmises au requérant reprennent effectivement la substance active contenue dans les produits exportés, en omettant le nom commercial du mélange ou de la substance, elles ne permettent cependant pas au requérant d'avoir une vision claire et complète des émissions visées dans leur globalité.

Partant, la Commission considère que le nom commercial des mélanges exportés doit être considéré comme une information relative à des émissions dans l'environnement, telle que visée à l'article 27, § 2 de la loi du 5 août 2006.

Il en va autrement pour les noms des entreprises exportatrices qui n'apportent pas de valeur ajoutée pour le requérant dans son appréhension de la situation globale et doit être considérée comme une information « *présentant un lien, même direct, avec des émissions dans l'environnement* » mais n'entre pas dans le champ d'application de l'article 27, § 2 précité, sous peine d'épuiser en partie la notion d'information environnementale.

4.2.2 Invocabilité des exceptions

La Commission constate que le SPF Santé publique invoque un unique motif d'exception pour refuser de divulguer le nom des entreprises exportatrices et celui des produits exportés, à savoir l'article 27, § 1^{er}, 7^o de la loi du 5 août 2006. Cet article 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 ».

Puisque la Commission considère que les noms commerciaux des substances exportées sont des informations qui concernent des émissions dans l'environnement, ce motif d'exception ne peut être invoqué pour en refuser la publicité.

En ce qui concerne le nom des entreprises exportatrices, la Commission considère que l'article 27, § 2 précité ne s'applique pas et qu'il est donc possible d'invoquer l'exception relative au caractère confidentiel des informations commerciales, dans la mesure où le recours à cette exception est suffisamment et correctement motivée.

A titre liminaire, la Commission relève que le SPF Santé publique a raisonné à l'envers en laissant aux entreprises le soin de déterminer que les informations sollicitées étaient confidentielles. En effet, la disposition précitée prévoit qu'il revient à l'instance environnementale de vérifier le caractère confidentiel des informations commerciales et, le cas échéant, de solliciter l'accord des entreprises concernées. En l'espèce, c'est sur base du refus de certaines d'entre elles que le SPF Santé publique paraît fonder les motifs de sa décision.

L'article 27, § 1^{er}, 7^o, ne permet pas de soustraire à la publicité toute information commerciale et industrielle.

Il faut tout d'abord démontrer concrètement que ces informations sont confidentielles.

Bien que la description du motif d'exception ne corresponde pas exactement avec celle du secret des affaires, la définition de la notion de '*secret des affaires*' donne une 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 (*M.B.* 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 nom d'une entreprise, en dehors de tout contexte, n'est pas une information commerciale confidentielle.

Le SPF Santé publique attache à cette information une dimension confidentielle uniquement dans la mesure où elle est lue en combinaison d'autres informations telles que les quantités exportées et les lieux d'exportations.

Ainsi, il précise que : « *comme souligné par les différentes entreprises, les informations non divulguées par l'administration dans le cadre de cette*

demande (nom des produits et nom des entreprises), lorsqu'elles sont regroupées avec les autres informations divulguées (substances chimiques, pays d'importation, quantité estimée de la substance ou du mélange, utilisation prévue dans le pays importateur) constituent des informations confidentielles qui ne peuvent pas être partagées avec les concurrents car elles relèvent de la stratégie commerciale propre à chaque entreprise ».

Toutefois, la Commission se réfère au raisonnement développé ci-avant pour rappeler que le nom du produit exporté est une information relative à des émissions dans l'environnement et ne peut, pour cette raison, être couvert par le secret des affaires. Il en va de même pour les autres aspects, déjà communiqués au requérant.

Partant, dès lors qu'elle ne fait plus partie d'un ensemble confidentiel d'informations mais qu'elle est prise isolément, l'information relative au nom des entreprises exportatrices ne paraît plus pouvoir être qualifiée de secret des affaires au sens des dispositions précitées.

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 « *l'instance environnementale [...] a conclu que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emportait pas sur la protection de l'intérêt commercial légitime commandant de préserver la confidentialité de telles informations, parce que la divulgation de l'identité des firmes exportatrices ainsi que des produits dans lesquels la substance est exportée, liés aux pays importateurs et aux quantités attendues de la substance, pourrait mettre gravement en péril la position concurrentielle des entreprises concernées par rapport à d'autres entreprises* ». 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. Même s'il devait être concrètement démontré que l'intérêt protégé est bien présent et que la publicité de l'information y porte 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 constate que les entreprises concernées produisent certaines substances, interdites sur le marché européen pour des raisons environnementales et de santé publique, et qui sont, malgré tout, exportées vers des pays du tiers monde. Il y a un intérêt général indéniable 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.

Conclusion

La Commission considère que le recours, dans la mesure où il concerne l'accès aux noms des produits (mixtures) exportés, est fondé. Les informations demandées sont relatives à des émissions dans l'environnement. Les noms des produits exportés doivent être communiqués au requérant.

La Commission considère également que le recours, dans la mesure où il concerne l'accès aux noms des entreprises exportatrices, est fondé. 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}, 7^o, de la loi du 5 août 2006. Partant, les noms des entreprises exportatrices doivent être communiqués au requérant.

Bruxelles, le 23 février 2024

S. JOCHEMS
Secrétaire

A. VAN STEENBERGE
Président