



# Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

18 novembre 2021

DÉCISION n° 2021-20

Sur le refus de donner de donner des quantités  
exactes exportées de thiamethoxam par une  
entreprise

(CFR/2021/8)

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

## 1. Un récapitulatif

1.1. Par un courriel du 7 septembre 2021, Monsieur X, agissant pour l'ONG Public Eye demande au SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement de vouloir vérifier s'il n'y pas eu une erreur dans les données d'une notification d'exportation pour du thiamethoxam<sup>1</sup> de Syngenta et de lui confirmer que cette exportation a bien eu lieu. Il précise que l'ONG mène une enquête en lien avec les exportations hors de l'Union européenne de pesticides interdits au sein de celle-ci.

1.2. Par un courriel du 8 septembre 2021, le SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement envoie au demandeur un accusé de réception.

1.3. Par un courriel du même jour, le SPF Santé Publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement confirme une seconde fois la bonne réception de la demande du demandeur.

1.4. Par un courriel du 23 septembre 2021, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement confirme que la Belgique a bien traité, en 2020, une notification d'exportation concernant le thiamethoxam à destination du Brésil. Il souligne que cette information est accessible au public sur le site de ECHA et que la quantité renseignée par l'exportateur, dans la notification, est une quantité estimée à 2.200.000 L. Le SPF confirme aussi que cette exportation a bien eu lieu en 2020, mais indique que la firme s'oppose à la divulgation de la quantité réellement exportée et notifiée à l'autorité compétente en vertu de l'article 10 du règlement PIC.

1.5. Par un courriel du 30 septembre 2021, le demandeur introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après la Commission, contre la décision du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement afin d'obtenir la quantité réellement exportée de thiaméthoxame depuis la Belgique en 2020.

---

<sup>1</sup> Le Thiamethoxam est une substance, désignée comme étant un pesticide de type néonicotinoïde par l'ONG elle-même.

1.9. Par un courriel du 1<sup>er</sup> octobre 2021, le secrétariat 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 octobre 2021.

1.11. Par un courriel du 15 octobre 2021, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement envoie à la Commission toute la correspondance échangée avec le demandeur, une copie de la correspondance avec Syngenta et une explication au sujet de son refus.

Les éléments qui fondent la motivation du refus sont les suivants :

En ce qui concerne les faits :

“Il nous faut noter également qu’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 10 septembre 2021 l’entreprise concernée afin de requérir son consentement quant à la publicité de cette information et ce, conformément à l’article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, *in fine*, de la loi du 5 août relative à l’accès du public à l’information en matière d’environnement (ci-après, « la loi de 2006 »).

L’entreprise concernée a répondu par courriel à l’administration le 23 septembre 2021 et a indiqué son refus de consentir à la publication de ces données. Les arguments en soutien d’un tel refus peuvent être résumés comme suit :

- En matière de protection des données à caractère personnel, l’entreprise concernée a requis de dûment protéger celles-ci et dès lors de ne pas fournir d’informations sur l’entreprise (telles que, mais non limitées à, son nom, son adresse et d’autres détails comme des adresses courriels). L’entreprise relève en effet que cela pourrait porter un préjudice non négligeable sur les stratégies de la chaîne d’approvisionnement de l’exportateur ou encore exposer les importateurs à des campagnes de militants... Outre ces aspects relatifs à la personne morale, l’entreprise concernée a requis de protéger adéquatement les informations des collaborateurs travaillant au sein de l’entreprise et d’assurer qu’aucune information permettant de les identifier ne soit publiée ;
- Concernant le caractère confidentiel des données commerciales que constituent les quantités réellement exportées, l’entreprise concernée considère qu’elles sont particulièrement sensibles pour les raisons suivantes :

- Ces données relèveraient de la stratégie de l'entreprise concernée en matière de chaîne d'approvisionnement sur un marché fortement concurrentiel;
- Ces données, combinées au nom du produit et au(x) pays d'importation sont susceptibles de fournir des informations sur la stratégie commerciale de l'entreprise concernée en ce qui concerne l'introduction d'un nouveau produit sur un marché (telle que des procédures d'homologation dans les pays importateurs où l'entreprise concernée se prépare à commercialiser un produit en particulier). Elles constitueraient ainsi des données commerciales sensibles portant sur les activités commerciales passées, présentes et futures de l'entreprise concernée ;
- Ces données permettraient également d'identifier potentiellement le succès (ou l'échec) commercial d'un produit sur un marché particulier, données que les concurrents pourraient utiliser pour réagir de manière contraire aux règles de concurrence libre et équitable ;
- L'entreprise concernée rappelle qu'elle investit massivement dans des projets de recherche et développement afin de commercialiser de nouveaux produits – projets fortement dépendants de la confidentialité des informations commerciales y liées au risque de mettre en péril leur avantage commercial ;
- Considérant qu'il s'agit de données commerciales stratégiques en termes de développement, l'entreprise concernée indique mettre en place une politique interne n'autorisant pas le partage de ces informations avec les concurrents.

À ce titre, l'entreprise concernée n'a pas consenti à la divulgation des données commerciales demandées, notant en particulier qu'une telle publicité de ces informations commerciales confidentielles (à savoir les quantités exactes exportées liées au nom du produit ainsi qu'au pays importateur) porterait préjudice à sa position concurrentielle.

Néanmoins, l'entreprise concernée indique consentir à la publication de données liées à la quantité totale d'une substance ou d'un produit exporté(e) sur une année et à destination d'un pays en particulier, pour autant que les données transmises restent agrégées et ne permettent pas l'identification d'un acteur en particulier.

Se basant sur ces différentes informations, arguments et sur une analyse juridique approfondie des dispositions, notre administration, en tant qu'instance environnementale disposant de cette information, a traité cette demande d'accès à certaines informations environnementales et a donné suite à celle-ci par email le 23 septembre 2021.

L'administration a notamment confirmé que l'autorité compétente a traité une notification d'exportation de la substance visée à destination du Brésil (et a par ailleurs renvoyé le demandeur au site de l'ECHA sur lequel l'information était rendue publique). L'instance environnementale a également indiqué que la quantité estimée de substance exportée pour l'année 2020 renseignée par l'exportateur était de 2.200.000 litres. Enfin, l'administration a confirmé qu'une exportation de ladite substance avait bien eu lieu. Néanmoins, elle a refusé de divulguer la quantité réellement exportée et notifiée conformément à l'article 10 du règlement PIC.

L'ONG a introduit auprès de la Commission fédérale de Recours le 30 septembre 2021 un recours à l'encontre de la décision de l'administration de donner partiellement accès à certaines informations environnementales et de refuser de divulguer la quantité exacte de *thiamethoxam* exportée en 2020 par l'entreprise concernée à destination du Brésil. Par courriel daté du 24 septembre, l'ONG avait également indiqué à l'administration qu'elle comptait introduire un recours auprès de la Commission en arguant du fait que les données demandées portent sur les émissions de ladite substance ainsi que couvertes par l'article 4, § 4, point d, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière environnementale (ci-après, « convention d'Aarhus »).

En ce qui concerne la justification de ladite décision :

En vue de justifier du refus partiel de divulgation d'information environnementale, nous justifierons tout d'abord de l'application d'une cause 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'une cause 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, « pour chaque information environnementale faisant l'objet d'une demande de publicité, (...) si des exceptions sont d'application » et ce, conformément à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, de la loi de 2006.

Dans le cadre de cette vérification de l'application des exceptions, l'instance environnementale a relevé celle relative au « caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles, lorsque ces informations sont protégées afin de préserver un intérêt économique légitime ». Cette exception est prévue à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7°, de la loi de 2006.

Afin de pouvoir mobiliser adéquatement le motif d'exception suscitée, l'administration doit tout d'abord démontrer 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 les exportateurs (répondant aux conditions y fixées) « *informent chaque année, au cours du premier trimestre, l'autorité nationale désignée de l'État 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 auxquels 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, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, 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 l'entreprise concernée afin d'identifier le caractère confidentiel réel (et non uniquement « affirmé ») de ces données.

Nous appuyant sur la jurisprudence constante de votre Commission (cf. décisions 2019-7, 2019-8), nous nous sommes appuyés sur la notion du « secret des affaires » ainsi que définie à l'article I.17/1, 1<sup>o</sup>, 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

Ainsi que l'indique l'entreprise concernée, les informations relatives à la quantité exacte ne peuvent pas être partagées avec les concurrents. De plus, il ressort très clairement de l'argumentation fournie par l'entreprise

que 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.

Il nous faut d'ailleurs rappeler que chaque État 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 sont secrètes

L'entreprise concernée a indiqué que ces informations étaient notamment liées à des programmes et des investissements massifs en termes de recherche et de développement. De plus, l'opérateur économique souligne l'importance de préserver ces données qui font partie d'une stratégie commerciale et industrielle pour lesquelles il est requis qu'elles restent confidentielles afin de préserver la position concurrentielle de l'entreprise sur ce marché.

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

L'entreprise a confirmé prendre des dispositions spécifiques en matière de politique interne afin d'assurer que ces informations restent confidentielles et ne soient aucunement partagées aux concurrents.

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, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, 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 connues des concurrents et difficilement accessibles pour ceux-ci ; ces données possèdent une valeur commerciale certaine (tant par elle-même que de l'utilisation que l'on peut en faire) et enfin, l'entreprise concernée prévoit une politique de confidentialité dans le cadre du traitement de ces données.

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 l'indique l'entreprise concernée, une divulgation des quantités exactes des substances exportées, le lien avec le pays d'importation et le nom du produit a pour conséquence directe de permettre aux concurrents de disposer de données essentielles de la stratégie commerciale de l'opérateur économique. Ainsi, les concurrents pourraient utiliser ces données pour poursuivre des intérêts économiques au détriment de l'entreprise concernée.

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 2020) et reflétant fidèlement l'état du marché et de la stratégie commerciale optée par l'exportateur en question. Par ailleurs, une telle divulgation pourrait avoir des impacts négatifs sur ce qui concerne les investissements en matière de recherche et de développement.

Il y a lieu de noter que l'instance environnementale a fait juste application de la jurisprudence de la Commission fédérale de Recours, notamment de sa décision 2009-3. À l'instar de ce qu'a conclu la Commission, l'instance environnementale considère que des données portant sur les quantités exactes de substances exportées remontant à moins de 3 ans peuvent être considérées comme des informations commerciales confidentielles pour lesquelles une protection est requise. 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 de l'entreprise concernée. 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 lesquels il est impératif de protéger l'intérêt légitime économique. Ainsi, les informations demandées et portant sur les quantités exactes de substances exportées doivent être qualifiées d'informations



commerciales confidentielles tombant dans le champ d'application de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, 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 de l'information demandée l'emportait ou non sur la protection de l'intérêt visé par l'exception prévue par l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, 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 diffusion d'informations relatives aux quantités réellement exportées, liées aux pays importateurs et aux produits, pourrait mettre gravement en péril la position concurrentielle des entreprises concernées par rapport à d'autres entreprises. En effet, « il existe (...) un risque potentiel pour que cette situation porte un grave préjudice à la position concurrentielle des entreprises nationales par rapport [à leurs concurrents]. C'est d'autant plus le cas pour un petit marché comme la Belgique, particulièrement sensible à l'importation et à l'exportation » (nous renvoyons la Commission à sa jurisprudence sur ce point).

Nous relevons également que le requérant dispose d'une information relative aux exportations (certes, une estimation). Cette information – par la voie d'une publicité active – produite par l'Agence européenne des produits chimiques s'effectue conformément à l'article 10 du règlement PIC. Pour rappel, chaque État membre 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.

Il ne nous semble pas que divulguer une information plus précise concernant les exportations réellement exportées a une valeur ajoutée pour le public (voir en ce sens, décisions 2018-4, 2014-11, 2014-6 et 2014-4). D'autant plus que ces informations sont publiées de manière active et sont rendues disponibles auprès du public par l'entremise des rapports publiés annuellement par l'ECHA sur base des données fournies par les États membres.

Il ne semble donc pas que l'intérêt général découlant de la divulgation de cette information l'emporte sur l'intérêt protégé par l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7°, de la loi de 2006.

### **(3) L'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé**

À titre subsidiaire enfin, conformément à l'arrêt du Conseil d'État, Green Peace, n° 234.267, du 25 mars 2016, l'instance environnementale vérifie si ces informations ayant fait l'objet d'une requête, concernaient des émissions dans l'environnement.

Contrairement à ce qu'invoque le requérant, il ne nous semble pas que ces données ont trait à des émissions dans l'environnement. En effet, comme nous l'avons démontré utilement dans le point 1, il s'agit ici de données commerciales. 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.

Cela se justifie d'autant plus que nous ne pensons pas que ces données entrent dans le champ d'application défini par l'arrêt de la Cour de Justice, C-442/14 (§§ 68-69, 88 et 107).

#### **Conclusion :**

Au vu des éléments repris ci-dessus, l'instance environnementale demande à la Commission fédérale de recours aux informations environnementales de :

- Reconnaître la validité de l'application de la clause d'exception visée à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7° de la loi du 5 août 2006 ;
- Confirmer l'interprétation de l'instance environnementale en ce que l'intérêt de la publication ne l'emporte pas sur l'intérêt protégé ;

Partant, de rejeter le recours introduit par l'ONG Public Eye en ce qu'il est non fondé.

## **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<sup>er</sup>, 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 compte tenu de son objet.

### 3. Le bien-fondé du recours

La Commission doit préalablement déterminer si les informations demandées tombent dans le champ d'application de la loi du 5 août 2006 laquelle concerne les instances environnementales visées à l'article 3, 1°, a) et b), dont l'organisation et le fonctionnement sont réglés par l'autorité fédérale, ainsi que les instances environnementales visées à l'article 3, 1°, c) qui sont sous leur contrôle (art. 4, §1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 2006) et qui disposent d'informations environnementales (article 18, §1<sup>er</sup>, de la loi).

#### *a. 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 relève 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 cette loi.

*b. 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. La Commission constate que les informations concernées doivent être qualifiées d'informations environnementales, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

3.2.3. La Commission relève qu'il y a une contestation sur la nature des informations environnementales concernées, et en particulier sur le point de savoir si les quantités réellement exportées de l'insecticide en question peuvent être qualifiées ou non d'informations relatives à des émissions. Cette question n'est pas sans intérêt dès lors que, pour les émissions, un régime particulier est d'application en ce qui concerne les motifs d'exception. La loi du 5 août 2006 fait référence, dans ce contexte, aux « émissions dans l'environnement », notion qui a été empruntée à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la Directive 90/313/CEE du Conseil. Si cette notion n'a pas été définie plus en détail, ni dans la loi du 5 août 2006 ni dans la directive précitée, elle a fait l'objet d'un arrêt de la Cour de Justice. Selon la Cour, la notion « d'émissions dans l'environnement » ne peut pas se limiter aux émissions provenant de certaines installations industrielles et comprend également les rejets dans l'environnement de produits et de substances qui émanent d'autres sources que d'installations industrielles. La notion ne saurait donc exclure les rejets dans l'environnement de produits et de substances tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent. La Cour a cependant précisé que ladite notion doit être circonscrite aux émissions non hypothétiques, c'est-à-dire aux émissions effectives ou prévisibles du produit ou de la substance en cause dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation. À cet égard, 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. Dans ces conditions, relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement », les émissions qui sont effectivement libérées dans l'environnement lors de l'application du produit ou de la substance en cause, ainsi que les émissions prévisibles de ce produit ou de cette substance dans l'environnement dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation dudit produit ou de ladite substance correspondant à celles pour lesquelles l'autorisation de mise sur le marché du produit en cause est octroyée et prévalant dans la zone où ce produit est destiné à être utilisé ».

En ce qui concerne la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement », la Cour de Justice précise que celles-ci doivent être interprétées 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. (Cour de Justice, arrêt dans l'affaire C-442/14 du 23 novembre 2016).

Il se déduit de cet arrêt que les quantités de substance chimique qui sont exportées à l'étranger ne peuvent pas être qualifiées, à ce stade, d'émissions dans l'environnement et que par conséquent, les motifs d'exception ne doivent pas être invoqués sur la base de l'article 27, § 2, de la loi du 5 août 2006 mais sur la base de l'article 27, § 1<sup>er</sup>, de cette loi.

### 3.3. L'invocabilité des exceptions

La Commission souhaite avant tout attirer l'attention sur le fait qu'aucune valeur de précédent ne peut être accordée à ses décisions. La Commission procède, chaque fois, à l'évaluation d'une affaire concrète qui lui est soumise.

La Commission constate que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ne se prévaut que d'un seul motif d'exception pour refuser le lien entre certaines informations, à savoir l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à

l'information en matière d'environnement. 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° 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. »

Le SPF concerné démontre en premier lieu que les informations demandées doivent être qualifiées d'informations commerciales. Cela ressort en effet de l'article 10 du Règlement N° 649/2012 du parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux. Cet article du règlement prévoit que les exportateurs (répondant aux conditions y fixées) : « *informe chaque année, au cours du premier trimestre, l'autorité nationale désignée de l'État 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 auxquels les produits chimiques ont été expédiés durant la même période.* » Cette disposition oblige 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, toutes les informations commerciales et industrielles ne peuvent pas être soustraites à la publicité. Il faut, en premier lieu, démontrer concrètement que ces informations sont confidentielles. Bien que les contours du motif d'exception ne correspondent pas nécessairement à ceux du secret des affaires, cette dernière notion 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 visée à l'article I.17/1 du livre I, titre 2, chapitre 9 du Code de Droit économique, 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 divulguées (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites. Il est uniquement question du secret des 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. »

Dans sa décision du 23 septembre 2021, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement n'a pas suffisamment motivé la raison pour laquelle les données demandées remplissent effectivement ces conditions.

En premier lieu, la société en question a attiré l'attention sur le fait que ces informations ne sont pas connues de ses concurrents et que ces informations ne leur sont pas facilement accessibles. La Commission estime quand même qu'il ne peut pas être déduit de l'article 10.3 du règlement PIC qu'il s'agit bien ici d'informations confidentielles. Cette disposition s'énonce comme suit : « Chaque État membre fournit des informations globales à l'Agence, chaque année, conformément à l'annexe III. L'Agence fait la synthèse de ces informations à l'échelle de l'Union et met les informations non confidentielles à la disposition du public par le biais de la base de données. » Les informations visées à l'Annexe III qui ne sont pas publiées dans la base de données de l'ECHA, ne peuvent pas automatiquement être qualifiées de confidentielles. Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ne peut, par conséquent, pas se référer à une interprétation de l'ECHA mais doit fournir, en toute indépendance, lui-même des éléments dans sa motivation qui mènent à cette décision.

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement estime, par ailleurs, que les informations relatives à la quantité exacte de pesticides doivent être considérées comme des



informations confidentielles parce que ces données permettraient d'identifier potentiellement le succès (ou l'échec) commercial d'un produit sur un marché particulier, données que les concurrents pourraient utiliser. Il y a toutefois lieu d'avoir des doutes quant au fait que ces données relèveraient de la stratégie de l'entreprise concernée, en matière de chaîne d'approvisionnement, sur un marché fortement concurrentiel. Cela n'est en tout cas pas démontré de manière concrète. De toute façon, il n'est pas démontré en quoi ces données pourraient fournir des informations sur l'introduction d'un nouveau produit sur un marché.

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement expose ensuite que l'entreprise a attiré l'attention sur le fait que ces informations étaient notamment liées à des programmes et des investissements massifs en termes de recherche et de développement. L'opérateur économique souligne l'importance de protéger ces données qui font partie d'une stratégie commerciale et industrielle pour lesquelles il est requis qu'elles restent confidentielles afin de préserver la position concurrentielle de l'entreprise sur ce marché. La Commission estime toutefois que la relation entre les quantités exactes exportées, d'une part, et la stratégie commerciale et industrielle de l'entreprise concernée, d'autre part, n'est pas précisée.

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a fait valoir, en troisième lieu, le fait que l'entreprise a pris des dispositions spécifiques en matière de politique interne afin de s'assurer que ces informations restent confidentielles et ne soient aucunement partagées avec des concurrents. Il n'est toutefois pas concrètement précisé de quelles mesures il s'agit.

En tout état de cause, l'appréciation du caractère confidentiel de ces informations ne peut pas dépendre du consentement de l'entreprise concernée de divulguer celles-ci. Ce n'est que lorsqu'il est certain que les informations peuvent être qualifiées comme telles et qu'elles ne peuvent, en principe, pas être divulguées, que l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006 offre la possibilité de quand même les divulguer moyennant le consentement de l'entreprise concernée.

La Commission constate que la plupart des éléments invoqués pour préserver la confidentialité de la quantité exacte du pesticide litigieux

exporté ne sont pas convaincants ou ne sont pas établis de manière suffisamment concrète.

La publicité de cette donnée doit porter atteinte à l'intérêt protégé. Ce risque de porter atteinte à cet intérêt protégé doit, par ailleurs, 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 de prétendre que « une divulgation des quantités exactes des substances exportées, du lien avec le pays d'importation et du nom du produit a pour conséquence directe de permettre aux concurrents de disposer de données essentielles de la stratégie commerciale de l'opérateur économique parce que les concurrents pourraient utiliser ces données pour poursuivre des intérêts économiques au détriment de l'entreprise concernée ». Il est en outre souligné que « ce risque est d'autant plus réel qu'un accès à ces informations récentes, permettrait aux concurrents de disposer de données actuelles (couvrant les exportations pour l'année 2020 et reflétant fidèlement l'état du marché de la stratégie commerciale optée par l'exportateur en question. » Or, il n'est pas démontré de manière suffisamment concrète et précise qu'un tel risque existe, en l'espèce. Ce serait en tout cas difficile à justifier si les quantités d'exportation demandées et les quantités d'exportation réalisées étaient très proches.

Même s'il devait être concrètement démontré que l'intérêt protégé est bien présent et que la publicité de l'information réclamée y porterait préjudice, cela n'est cependant pas suffisant pour refuser la publicité de cette information. Il doit en effet ressortir de la mise en balance de l'intérêt protégé et de l'intérêt qui est servi par la publicité, que ce dernier ne l'emporte pas. La Commission doit en tout cas constater que l'entreprise concernée exporte certaines substances qui sont interdites sur le marché de l'Union européenne pour des raisons d'environnement, d'agriculture et de santé vers des pays tiers. La Commission estime que ces informations sont importantes parce qu'elles peuvent contribuer à un débat sociétal sur le sujet.

### *3.3. Décision*

La Commission décide qu'il n'est pas suffisamment démontré, en l'espèce, que les conditions sont remplies pour invoquer l'exception visée à l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de la loi du 5 août 2006. La Commission est ainsi arrivée à la conclusion qu'il n'y a aucune raison de soustraire à la publicité, les

quantités exactes de thiamethoxam qui ont été exportées par l'entreprise SYNGENTA, vers le Brésil, en 2020.

Bruxelles, le 18 novembre 2021.

La Commission était composée comme suit :

Pascale Vandernacht, présidente  
Frankie Schram, secrétaire et membre  
Hrisanti Prasman, membre

F. SCHRAM  
secrétaire

P. VANDERNACHT  
présidente