



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

5 novembre 2024

DÉCISION n° 2024-25

Sur le refus de donner accès à des documents relatifs à
la mise sur le marché de bétail/bovins dont la teneur
dépasse les quantités maximales fixées pour certains
contaminants dans les denrées alimentaires

(CFR/2024/10)

INDUSTRIOUS LAW / AFSCA

1. Exposé des faits

1.1. Par un courrier recommandé du 12 juin 2024, X contacte l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (ci-après : AFSCA) pour obtenir l'accès à une série de documents administratifs.

Ces documents sont les suivants :

- « *Toutes communications internes et/ou à l'attention du SPF Santé et/ou de la Commission européenne et/ou tous documents internes relatifs à l'opportunité pour l'AFSCA de demander une dérogation (temporaire ou non) pour la mise sur le marché de bétail/bovins dont la teneur en dioxines/furanes seraient en dépassement pour les dioxines et furanes, la somme de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs, en application de l'article 7 du Règlement n°1881/2006 du 19 décembre 2006 portant fixation des teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires ;*
- *Tout document interne qui analyserait quelles sont les statistiques en matière de dépassement en dioxines/furanes, somme de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs de bovins en Belgique ;*
- *L'inventaire des rapports d'analyse ainsi que lesdits rapports afférents aux échantillonnages réalisés par l'AFSCA sur des bovins appartenant à des opérateurs actifs en Belgique, dans la chaîne alimentaire – et en particulier d'échantillonnages réalisés sur du bétail/bovins – qui présentent des dépassements en dioxines/furanes, sommes de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs ».*

1.2. Par un courrier du 19 juin 2024, l'AFSCA invite la requérante à préciser sa demande d'informations :

« Nous avons bien reçu et examiné votre demande, mais nous constatons que votre demande est trop vague pour être prise en compte par nos services. La période pour laquelle vous souhaitez obtenir les documents n'est pas précisée dans vos deuxièmes et troisièmes questions. Afin de vous garantir la réception des documents souhaités, il nous est nécessaire de connaître cette période. Conformément à l'article 22, §2, de la loi relative à l'accès

du public à l'information environnementale du 5 aout 2006, nous vous demandons de préciser et de proposer un délai déterminé pour les deux questions ».

1.3. Par un courrier du 26 juin 2024, la requérante précise sa demande de la manière suivante :

- *« Toutes communications internes et/ou à l'attention du SPF Santé et/ou de la Commission européenne et/ou tous documents internes relatifs à l'opportunité pour l'ASFCA de demander une dérogation (temporaire ou non) pour la mise sur le marché de bétail/bovins dont la teneur en dioxines/furanes seraient en dépassement pour les dioxines et furanes, la somme de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs, en application de l'article 7 du Règlement n°1881/2006 du 19 décembre 2006 portant fixation des teneurs maximales pour certains contaminants dans les denrées alimentaires ;*
- *Tout document interne, depuis l'année 2007, qui analyserait quelles sont les statistiques en matière de dépassement en dioxines/furanes, somme de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs de bovins en Belgique ;*
- *L'inventaire des rapports d'analyse ainsi que lesdits rapports afférents aux échantillonnages réalisés par l'AFSCA, depuis l'année 2007, sur des bovins appartenant à des opérateurs actifs en Belgique, dans la chaîne alimentaire – et en particulier d'échantillonnages réalisés sur du bétail/bovins – qui présentent des dépassements en dioxines/furanes, sommes de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs.*

Cette demande n'est en tout état de cause ni abusive ni trop générale. D'autant qu'il ressort d'un document de vos services que le nombre de rapports d'analyse sur des échantillons bovins avec des dépassements pour les dioxines et furanes, la somme de dioxines/furanes et des PCBs de type dioxine et des PCBs indicateurs serait en tout état de cause limité ».

1.4. Par un courrier du 11 juillet 2024, l'AFSCA répond à la demande de la manière suivante :

« Vous trouverez ci-dessous nos réponses à vos trois questions.

1.

L'AFSCA ne dispose pas d'une telle communication ou documentation.

2 et 3.

Le tableau Excel ci-joint reprend l'aperçu et l'inventaire des non-conformités pour la somme des PCDD/PCDF et DL PCB, la somme des PCDD/PDCF, la somme des DL PCB et la somme des PCB dans la viande et le foie de bovins (les échantillonnages dont les espèces animales ne sont pas indiquées dans les bases de données ne sont pas inclus).

L'origine des animaux n'est documentée dans les bases de données que dans des cas spécifiques. Pour les non-conformités dans le tableau, il n'est pas possible de déterminer si les échantillons proviennent d'animaux d'origine nationale ou étrangère.

Les bases de données ne contiennent des données qu'à partir de l'année 2008. Par conséquent, l'aperçu et l'inventaire répertorient les non-conformités pour la période 2008-2024 (jusqu'au 04/07/24). »

A ce courriel est joint un tableau Excel.

1.5. Par un courrier recommandé du 9 septembre 2024, la requérante 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 l'AFSCA.

1.6. Par un courrier du 9 septembre 2024, la Commission sollicite auprès de l'AFSCA que lui soient communiqués les documents demandés par la requérante ainsi que sa position par écrit, pour le 25 septembre 2024.

1.7. Par un courriel du 12 septembre 2024, l'AFSCA répond en joignant sa réponse du 11 juillet 2024 ainsi que son annexe.

1.8. Par un courriel du 24 septembre 2024, la Commission demande à l'AFSCA de lui confirmer qu'elle ne dispose d'aucun autre document demandé par la requérante.

1.9. Par un courriel du 4 octobre 2024, l'AFSCA transmet trois rapports d'analyse visés par la demande. Elle précise que les données à caractère personnel figurant sur ces documents ont été supprimées afin de respecter la vie privée des personnes physiques concernées.

1.10. Par un courriel du 10 octobre 2024, la requérante indique que :

« Nous rappelons que :

- Notre demande d'accès à l'information environnementale du 26 juin 2024 porte sur : [...]

- Le 11 juillet 2024, l'AFSCA nous communiquait le tableau suivant qui correspondrait à l'aperçu et l'inventaire des non-conformités dans la viande et le foie de bovins en matière de PCB : [...]

- L'AFSCA a publié en 2020 un avis dans lequel elle évoque un certain nombre de non-conformités dans la viande de bovin en matière de PCB (<https://scicom.favv-afsc.a.be/comitescientifique/avis/2020/documents/Annexe1.DioxinesetPCBs.pdf>).

Les 3 rapports communiqués le 4 octobre 2024 par l'AFSCA semblent correspondre uniquement au tableau que l'AFSCA nous a communiqué le 11 juillet 2024.

Dès lors, il ressort de ce qui précède que ces 3 rapports ne constituent en tout état de cause qu'une réponse très partielle à notre demande.

Nous maintenons donc notre recours et sollicitons la transmission des informations et données dont mention dans notre demande du 26 juin 2024 ».

1.11. Par un courriel du 11 octobre 2024, l'AFSCA apporte les précisions suivantes :

« Il est important de noter que les données sur lesquelles se basent les graphiques de l'avis 22-2020 ne concernent pas uniquement les bovins (belges), ni uniquement les muscles (viande) et les abats.

Lors de l'extraction des données des bases de données de l'AFSCA au moment de la demande d'avis au Comité scientifique, l'abstraction a été faite de l'espèce animale et l'origine des animaux, et elle inclut, entre autres, également les produits à base de viande. L'annexe citée en référence, y compris les graphiques, n'indique nullement que les données se rapportent uniquement aux bovins (belges), ni uniquement aux muscles (viande).

La partie requérante semble donc partir d'une hypothèse erronée lorsqu'elle suppose que l'AFSCA n'a répondu que très partiellement à sa demande.

Le tableau Excel qui a été transmis à la partie requérante concerne les données des non-conformités dans la viande et le foie de bovins. Les échantillonnages dont les espèces animales ne sont pas renseignées dans les bases de données n'y ont pas été repris. Et comme l'origine des animaux n'est documentée dans les bases de données que dans des cas spécifiques, pour les non-conformités dans ce tableau, il n'est pas possible de déterminer si les échantillons proviennent d'animaux d'origine nationale ou étrangère ».

1.12. Par un courriel du 22 octobre 2024, la requérante apporte à la Commission les précisions suivantes :

« Le tableau Excel qui a été transmis concerne uniquement des données de non-conformités dans la viande et le foie de bovins.

Notre demande ne se limite certainement pas aux rapports d'analyse qui présentent des non-conformités dans la viande et le foie de bovins mais inclut notamment les rapports d'analyses qui présenteraient des non-conformités en matière PCB dans les graisses de bovin.

Nous connaissons déjà l'existence des rapports d'analyse suivants – qui présentent bien des non-conformités dans les graisses bovines :

- Rapport du 18 janvier 2021 n°5022-21-0015 ;*
- Rapport du 18 janvier 2021 n°5022-21-0019 ;*
- Rapport du 18 janvier 2021 n°5022-21-0021 ;*
- Rapport du 20 janvier 2021 n°4323-21-0015 ;*
- Rapport du 20 janvier 2021 n°4323-21-0017.*

L'AFSCA ne répond donc en tout état de cause pas à notre demande, sinon partiellement.

Nous maintenons donc notre recours et sollicitons la transmission de l'intégralité des informations et données dont mention dans notre demande du 26 juin 2024 ».

1.13. Par un courriel du 23 octobre 2024, l'AFSCA a répondu ce qui suit :

« Pour compléter les données déjà transmises, les rapports ci-joints sont donc fournis.

Ils concernent les échantillonnages des graisses de bovins (1) pour lesquels au moins un paramètre pour lequel il existe une norme non conforme et (2) pour lesquels l'échantillon a été jugé non favorable. Lors de l'évaluation de l'échantillon, on tient compte de l'incertitude de mesure, comme décrit dans le document : « Inventaire des actions et des limites d'action et propositions d'harmonisations dans le cadres des contrôles officiels » (<https://favv-afsca.be/fr/publications-thematiques-inventaire-des-actions-et-des-limites-daction-et-propositions>)

Il est à noter que les échantillonnages dont l'espèce animale ne sont pas indiqués dans les bases de données ne sont pas inclus. En plus, comme l'origine des animaux n'est documentée dans les bases de données que dans des cas spécifiques, pour les non-conformités dans ce tableau, il n'est pas possible de déterminer si les échantillons proviennent d'animaux d'origine nationale ou étrangère.

En ce qui concerne les rapports d'analyse avec ID 5022-21-0015, 5022-21-0015, 5022-21-0021 mentionnés dans le mail de la partie requérante, il convient de préciser que les bases de données ne mentionnent pas l'espèce animale. Ils n'ont donc pas été pris en compte.

De plus, pour le rapport d'analyse avec ID 5022-21-0019, l'échantillonnage est favorable, compte tenu de l'incertitude de mesure ».

A ce courriel sont joints huit nouveaux rapports, en ce compris les rapports du 20 janvier 2021, explicitement sollicités par la partie requérante dans son dernier courriel.

2. Recevabilité du recours

2.1. La Commission estime que le recours est recevable.

2.2. L'article 35 de la loi du 5 août 2006 dispose que la requérante 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.

En l'espèce, le recours contre la décision de refus de l'ASFCA du 11 juillet 2024 a été introduit le 9 septembre 2024 et est, partant, recevable *ratione temporis*.

2.3. L'article 21 de loi du 5 août 2006 n'impose pas de forme particulière à la demande initiale si ce n'est qu'elle doit être faite par écrit et indiquer clairement la matière concernée, et si possible, l'information environnementale concernée.

En l'espèce, la requérante a respecté les exigences formelles prévues.

Partant, le recours est recevable.

3. Applicabilité de la loi du 5 août 2006

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}).

3.1 Champ d'application personnel

3.1.1. 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 ».

3.1.2. L'AFSCA a été créé par la loi du 4 février 2000 instituant l'Agence fédérale pour la sécurité de la de la chaîne alimentaire en tant qu'établissement public doté de la personnalité juridique, classé dans la catégorie A telle que visée par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certaines institutions d'utilité publique. L'AFSCA est une institution fédérale qui regroupe tous les services gouvernementaux chargés de l'inspection et du contrôle du secteur agroalimentaire.

Elle a pour mission de veiller à la sécurité de la chaîne alimentaire et à la qualité de nos aliments, de protéger la santé des citoyens et d'assurer la protection de l'environnement, la qualité de notre alimentation, de protéger la santé des hommes, des animaux et des plantes. À cette fin, elle est chargée l'élaboration, de la mise en œuvre et du contrôle des mesures concernant l'analyse et la maîtrise des risques pouvant nuire à la santé des consommateurs.

Il ne peut dès lors y avoir aucun doute, et cela n'est pas non plus contesté, que l'AFSCA tombe dans le champ d'application personnel de la loi du 5 août 2006 (voy. en ce sens la décision n° 2022-02 du 13 janvier 2022).

3.2 Champ 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 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 ».

3.2.2. Les informations demandées sont relatives à l'état de santé de l'homme et sa sécurité, notamment en ce qui concerne la contamination éventuelle de la chaîne alimentaire, au sens de l'article 3, 4°, b) et e).

Toutefois, l'AFSCA indique ne pas disposer des informations environnementales demandées.

En ce qui concerne les communications et/ou documents internes ou transmis à d'autres administrations, relatifs à la problématique visée, l'AFSCA affirme ne disposer d'aucun document de ce type.

En ce qui concerne les documents internes qui analyseraient les statistiques en matière de dépassement de dioxine/furane pour la viande bovine en Belgique, ainsi que l'inventaire des rapports d'analyse et ces rapports eux-mêmes, l'AFSCA indique que le tableau Excel communiqué reprend à la fois l'aperçu et l'inventaire des non-conformités relevées pour la matière demandée, pour la période s'étendant de 2008 à 2024.

La Commission relève que l'AFSCA a transmis – tardivement – une dizaine de rapports couvrant la période et le secteur demandés. Elle observe également que, sous réserve des données personnelles qui ont été

volontairement omises, les informations environnementales en possession de l'AFSCA ont été transmises et que cette dernière a fait preuve de bonne foi dans le traitement, même tardif, de la demande.

Il n'appartient pas à la Commission de déterminer si l'AFSCA respecte ses éventuelles obligations de suivi administratif en matière d'analyse du dépassement des dioxines/furanes pour la viande et les foies bovins sur le marché belge, mais simplement de déterminer si l'AFSCA peut ou non refuser de divulguer des informations environnementales dont elle disposerait.

Or, la position constante de la Commission est qu'une instance environnementale n'est pas tenue de créer de nouveau document pour répondre aux questions du demandeur (voy. notamment en ce sens la décision n° 2024-20 du 31 mai 2024).

Décision

Dans la mesure où l'AFSCA a transmis à la requérante, même tardivement, les informations environnementales demandées et certifie ne disposer d'aucune autre donnée pertinente, le recours doit être déclaré sans objet.

Bruxelles, le 5 novembre 2024

S. JOCHEMS
Secrétaire

A. VAN STEENBERGE
Président