



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

11 juillet 2018

DÉCISION n° 2018-9

Sur l'accès à les quantités précises de substances
manufacturées à l'état nanoparticulaire ayant fait
l'objet d'un enregistrement en application de
l'AR du 27 mai 2014 ainsi les domaines
d'utilisation de celles-ci

(CFR/2018/6)

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE/SPF SANTE PUBLIQUE,
SECURITE DE LA CHAÎNE ALIMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT (2)

1. Un récapitulatif

1.1. Par courriel du 30 mars 2018, Inter-Environnement Wallonie (IEW) introduit par courriel au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement une demande d'accès pour disposer des données collectées dans le cadre des obligations liées au registre fédéral des nanomatériaux. Plus spécifiquement, l'IEW demande de disposer de la liste des substances ayant fait l'objet d'un enregistrement, associées à leur numéro CAS, des quantités enregistrées pour chacune de ces substances, ainsi que le nombre d'entreprises ayant soumis un enregistrement pour chacune d'elles. Elle souhaite connaître les domaines d'utilisation de celles-ci. L'IEW veut avoir accès aux données ayant été enregistrées pour le 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'à l'actualisation de ces données, sous format informatique. Elle demande aussi de recevoir, s'il existe un document d'analyse de ces données, une copie de cette analyse.

1.2. Par courriel du 27 avril 2018, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement donne en annexe une liste des substances ayant fait l'objet d'un enregistrement, associées à leur numéro CAS. Cette liste mentionne également le nombre d'entreprises ayant soumis un enregistrement pour chacune d'elles. Elle donne aussi une copie du rapport sur le Nanoregistre pour l'année 2016 et indique que dans ce rapport le demandeur peut aussi trouver plus d'informations concernant :

- des quantités enregistrées pour chacune de ces substances ;
- les domaines d'utilisation de celles-ci ;
- accès aux données ayant été enregistrées pour le 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'à l'actualisation de ces données, sous formes informatique.

Les quantités sont rapportées par intervalles, à la condition que la substance ait été enregistrée au moins deux fois.

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et environnement refuse l'accès aux autres informations pour les raisons suivantes :

« Nous ne pouvons toutefois pas vous communiquer les quantités exactes de ces substances mises sur le marché telle que vous les avez demandées, car nous considérons que l'exception tirée de l'article 27, § 1, 7^o, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public en matière d'environnement s'applique. En effet, nous considérons que les quantités exactes de substances manufacturées à l'état nanoparticulaire produites ou importées

sont des informations commerciales à caractère confidentiel car elles protègent un intérêt économique légitime.

En outre, l'article 20, § 1, 3° de l'arrêté royal du 27 mai 2014 relatif à la mise sur le marché des substances manufacturées à l'état nanoparticulaire dispose que « *Les informations ci-après sont traitées comme des informations confidentielles et leur divulgation est, en principe, considérée comme portant atteinte à la protection des intérêts commerciaux de la personne concernée : (...) 3° les quantités exactes de substances manufacturées à l'état nanoparticulaire déclarées ou notifiées concernant un produit ou une catégorie de produits.* » Or ici, il s'agit des informations concernant la quantité exacte de substances manufacturées à l'état nanoparticulaire déclarées ou notifiées concernant un produit ou une catégorie de produits ; en publiant de telles données, nous pouvons donc porter atteinte à la protection des intérêts commerciaux.

Partant, nous considérons que les quantités par intervalles déclarées ou notifiées uniquement par un ou deux déclarants peuvent révéler des informations confidentielles. En effet, si les données sont déclarées ou notifiées que par un seul déclarant, il est immédiatement possible de savoir exactement la quantité de substance que le déclarant produit ou importe. Le lien entre la substance manufacturée à l'état nanoparticulaire et le déclarant pourrait donc être clairement déterminé par le secteur des nanotechnologies. Dans l'hypothèse où deux déclarants ont déclaré ou notifié la même substance, il sera facilement possible pour les entreprises de pouvoir estimer la quantité que son concurrent produit ou importe.

Vu les dispositions suscitées et les éléments repris ci-dessous, nous pouvons considérer que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt de garder la confidentialité, parce que la diffusion d'informations découlant du Nanoregistre pourrait mettre en danger la position concurrentielle des entreprises concernées. Veuillez noter néanmoins que, vu le nombre d'enregistrements croissants, nous pouvons espérer dans les prochaines années rapporter plus de données sous la forme de fourchettes de valeurs.

Pour les mêmes raisons, ne pourrions vous donner accès aux données ayant été enregistrées pour le 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'à l'actualisation de ces données puisque ces données sont relatives à des déclarations/notifications individuelles des entreprises.

Pour ce qui est des utilisations des substances manufacturées à l'état nanoparticulaire, nous considérons également qu'il s'agit d'informations commerciales à caractère confidentiel au sens de l'article 27, § 1, 7°, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Par ailleurs, l'article 20, § 1^{er}, 2° de l'arrêté royal du 27

mai 2014 relatif à la mise sur le marché des substances manufacturées à l'état nanoparticulaire prévoit également que « *les informations ci-après sont traitées comme des informations confidentielles et leur divulgation est, en principe, considérée comme portant atteinte à la protection des intérêts commerciaux de la personne concernée : (...) l'utilisation, la fonction ou l'application précise de la substance, du mélange, de l'article ou de l'objet complexe déclaré ou notifiée* ». Tout comme conclu précédemment, nous estimons que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt de garder la confidentialité, parce que la diffusion d'informations relatives aux utilisations de ces substances pourrait mettre en danger la position concurrentielle des entreprises concernées. En tant qu'alternative toutefois, nous vous transmettons les codes NACE(BEL) qui vous permettront de disposer d'indications relatives à l'activité économique des compagnies ayant déclaré ou notifié ces substances.

Nous pouvons considérer que l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection de l'intérêt de garder la confidentialité, parce que la diffusion d'informations relatives aux utilisations de ces substances pourrait mettre en danger la position concurrentielle des entreprises concernées. »

1.3. N'étant pas d'accord avec ce point de vue, Monsieur Jacques Sambon introduit, au nom de l'IEW, par courrier et par fax en date du 22 juin 2018, un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès à l'information environnementale, ci-après dénommée la Commission.

1.4. Par e-mail en date du 25 juin 2018, le secrétariat de la Commission demande au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement de lui fournir les informations et lui donne la possibilité de justifier son point de vue.

1.5. La Commission reçoit l'explication suivante par courriel :

« Les informations demandées n'existent pas en tant que telles, nous avons donc dû les créer nous-mêmes (extractions en Excel de la banque de données existantes). Nous ne pouvons donc pas non plus vous les transmettre. Selon la jurisprudence de votre commission, nous n'aurions communiqué que les informations demandées des trois dernières années; les informations des trois dernières années compromettraient les intérêts commerciaux et sont donc confidentielles, nous ne communiquons donc

pas ces informations (ces informations n'existent donc même pas, nous devons les créer nous-même). Nous nous référons à une affaire de l'année dernière concernant l'accès aux informations relatives aux néonicotinoïdes (voir la décision n° 2017-11). Dans cette affaire, nous n'avons pas non plus communiqué les informations des trois dernières années et nous avons gagné cette affaire en recours. Dans cette affaire, la Commission a d'ailleurs déjà confirmé que les informations demandées doivent avant tout exister. »

1.6. Le 2 juillet 2018, le secrétaire de la Commission examine sur place dans quelle mesure les informations demandées sont disponibles ou si elles peuvent éventuellement être obtenues facilement grâce à des connexions dans la banque de données. Cela ne semble pas être possible. Les informations demandées ne peuvent être obtenues qu'après une extraction d'une banque de données, un traitement des informations extraites au moyen d'un programme spécifique et après manipulation manuelle des informations.

1.7. Par courriel du 3 juillet 2018 le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement envoie la Commission une note :

« Nous contestons le bien-fondé du recours. En effet, nous considérons que les informations demandées n'existent pas en tant que telles et ne tombent dès lors pas sous le champ d'application de la loi du 5 août 2006.

Selon les dispositions de l'article 18 de cette loi, il est requis que les informations demandées existent et qu'elles se trouvent sur un support. En d'autres termes, pour qu'une information tombe sous le champ d'application de la loi, il faut que l'administration soit effectivement en possession de cette information. Ceci n'est pas le cas lorsqu'il apparaît qu'une instance environnementale doit manipuler les bases de données dont elle dispose pour obtenir les informations demandées. Il s'agit en ce cas d'un processus de création de nouvelles informations.

Pour le cas présent, à savoir les quantités exactes des substances importées et fabriquées ainsi que leur(s) utilisation(s), ces informations demandées ne peuvent être obtenues qu'à la suite d'opérations informatiques complexes combinant l'utilisation de deux bases de données.

En effet, l'administration dispose des informations suivantes sous la forme de deux tables :

1. La première couvre uniquement les quantités, les utilisations :
 - Tout enregistrement couvrant une substance manufacturée à l'état nanoparticulaire fabriquée/importée en Belgique sera assorti d'un numéro d'enregistrement ;
 - Les informations liées à la quantité de la substance fabriquée/importée est liée à un numéro d'enregistrement (sans possibilité de savoir directement de quelle substance il s'agit) ;
 - Le code NACE (permettant d'identifier globalement les utilisations) est lié à un numéro d'enregistrement également (sans être lié à la substance en tant que telle).

2. La deuxième contient les informations physico-chimiques de la substance enregistrée. Ces informations sont liées à :
 - Un numéro d'enregistrement ;
 - Un numéro CAS.

Il n'est donc pas possible de lier une substance directement aux quantités enregistrées ni aux utilisations référencées par le(s) déclarant(s). En effet, les données relatives à une substance doivent pour la plupart des cas être recherchées dans chaque enregistrement de celle-ci. Il faudrait donc extraire d'une des tables le(s) numéro(s) d'enregistrement et les quantités et utilisations enregistrées pour ensuite les agréger avec la seconde table permettant ainsi de lier chaque numéro d'enregistrement à une substance spécifique.

De plus, suite à cette opération, l'administration ne disposera alors que d'une liste des enregistrements faits pour l'année en cours et par déclarant. Il faudrait donc dans une énième étape établir manuellement une classification par substance (et non plus par enregistrement). Sur base de ce classement l'administration devrait lier chaque substance à l'ensemble des quantités enregistrées (qu'il faudra donc additionner) et lister (manuellement) l'ensemble des utilisations référencées pour cette substance précise.

Enfin, il y a lieu de rappeler l'hypothèse spécifique des enregistrements limités qui permettent de référencer à un numéro d'enregistrement déjà existant. Pour ces cas, une étape supplémentaire serait nécessaire : établir le lien entre cet enregistrement limité à un numéro d'enregistrement pour ensuite le lier à une substance.

Ces liens ne sont pas automatiques pour deux raisons : 1) les autorités administratives n'ont pas encore identifié ce besoin dans le cadre de leurs missions et 2) la grande complexité d'opérationnaliser de telles corrélations au niveau informatique.

Comme relevé dans la décision n° 2017-11 (CFR/2017/7), il y a lieu de considérer que les informations demandées ne peuvent être obtenues que suite à des « manipulations qui vont plus loin que ce qui peut être obtenu directement dans une ou plusieurs banques de données, au besoin en combinant des données ». Ces informations devraient dès lors être créées pour la première fois pour chacune des substances manufacturées à l'état nanoparticulaire.

En conclusion, étant donné que les informations demandées n'existent pas en tant que telles, le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement – en tant qu'instance environnementale – ne dispose pas de l'information demandée, au sens de l'article 3, 2° et 4°, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement. Dès lors, les informations demandées ne tombent pas sous le champ d'application de la loi précitée.

Nous invitons donc la Commission à considérer le recours comme 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^{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 22 juin 2018 contre une décision du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement prise le 27 avril 2018. Par conséquent, le recours a été introduit dans le délai fixé par la loi et est donc recevable en relation avec son objet, notamment "les quantités précises de substances manufacturées à l'état nanoparticulaire ayant fait l'objet d'un enregistrement en application de l'AR du 27 mai 2014 ainsi les domaines d'utilisation de celles-ci".

3. Le bien-fondé du recours

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

3.1 Le champ d'application personnel

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

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

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

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

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est une subdivision de la personne morale de l'Etat 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.

3.2 Le 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 dans l'article 3,4° de la loi du 5 août 2006 comme « toute information, peu importe le support et la forme matérielle, dont dispose une instance environnementale concernant :

- a) **l'état des éléments de l'environnement**, tels que l'atmosphère, l'air, le sol, les terres, l'eau, le paysage, les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et maritimes, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;
- b) **l'état de santé de l'homme et sa sécurité** y compris la contamination de la chaîne alimentaire, les conditions de vie des personnes, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'un des éléments de l'environnement visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;
- c) **l'état de sites culturels de valeur et de constructions**, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs tels que visés au point d) ou par les mesures et activités telles que visées au point e) ;
- d) des **facteurs**, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b) ;
- e) les **mesures et activités** ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments tels que visés aux points a), b), c) ou d) ;
- f) les **mesures et activités** ayant pour objectif de garder en état, protéger, restaurer, développer l'état des éléments de l'environnement tels que visés au point a) ou l'état de santé de l'homme et sa sécurité tels que visés au point b), ou les sites culturels de valeur et de constructions tels que visés au point c), et de leur éviter toute pression, la limiter ou la compenser ;
- g) les **analyses coûts-avantages et autres analyses et hypothèses économiques** utilisées dans le cadre des mesures et activités visées aux points e) et f);
- h) les **rapports sur l'application de la législation environnementale** ».

3.2.2. Selon l'article 18 de la loi du 5 août 2006, il est requis que les informations demandées existent et qu'elles se trouvent sur un support. Pour qu'une information tombe sous le champ d'application de la loi, il faut que l'instance environnementale soit effectivement en possession de cette information. Ceci n'est pas le cas lorsqu'il apparaît qu'une instance environnementale doit manipuler les bases de données dont elle dispose pour obtenir les informations demandées. Il s'agit en ce cas d'un processus de création de nouvelles informations.

Les quantités exactes des substances importées et fabriquées ainsi que leur(s) utilisation(s) ne peuvent être obtenues qu'à la suite d'opérations informatiques complexes combinant l'utilisation de deux bases de données. L'instance environnementale dispose des informations suivantes sous la forme de deux tables. L'une couvre uniquement les quantités et les utilisations :

- Tout enregistrement couvrant une substance manufacturée à l'état nanoparticulaire fabriquée/importée en Belgique sera assorti d'un numéro d'enregistrement ;
- Les informations liées à la quantité de la substance fabriquée/importée est liée à un numéro d'enregistrement (sans possibilité de savoir directement de quelle substance il s'agit) ;
- Le code NACE, permettant d'identifier globalement les utilisations, est lié à un numéro d'enregistrement également sans être lié à la substance en tant que telle.

La deuxième contient les informations physico-chimiques de la substance enregistrée. Ces informations sont liées à un numéro d'enregistrement et un numéro CAS.

Il n'est donc pas possible de lier une substance directement aux quantités enregistrées ni aux utilisations référencées par le(s) déclarant(s). Les données relatives à une substance doivent pour la plupart des cas être recherchées dans chaque enregistrement de celle-ci. Il faudrait donc extraire d'une des tables le(s) numéro(s) d'enregistrement et les quantités et utilisations enregistrées pour ensuite les agréger avec la seconde table permettant ainsi de lier chaque numéro d'enregistrement à une substance spécifique.

De plus, suite à cette opération, l'instance environnementale ne disposera alors que d'une liste des enregistrements faits pour l'année en cours et par déclarant. Il faudrait donc dans une énième étape établir

manuellement une classification par substance (et non plus par enregistrement). Sur base de ce classement l'instance environnementale devrait lier chaque substance à l'ensemble des quantités enregistrées (qu'il faudra donc additionner) et lister (manuellement) l'ensemble des utilisations référencées pour cette substance précise.

Enfin, il y a lieu de rappeler l'hypothèse spécifique des enregistrements limités qui permettent de référencer à un numéro d'enregistrement déjà existant. Pour ces cas, une étape supplémentaire serait nécessaire : l'instance environnementale doit établir le lien entre cet enregistrement limité à un numéro d'enregistrement pour ensuite le lier à une substance.

Ces liens ne sont pas automatiques pour deux raisons. La première raison est que l'instance environnementale n'a pas encore identifié ce besoin dans le cadre de ses missions. La deuxième est la grande complexité d'opérationnaliser de telles corrélations au niveau informatique.

3.3. Conclusion

La Commission décide que le recours n'est pas fondé. Les informations demandées n'existent en effet pas et peuvent seulement être obtenues après l'exécution de certains traitements qui vont au-delà d'une simple action.

Bruxelles, le 11 juillet 2018.

La Commission était composée comme suit :

Jeroen Van Nieuwenhove, président
Frankie Schram, secrétaire et membre
Brecht Vercruysse, membre
Steven Vandendorre, membre
Michel Lessay, membre suppléant

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président