



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

18 novembre 2019

DÉCISION n° 2019-6

Sur le refus de donner accès à toutes les pièces
relatives à une « infraction à la pulvérisation de
glyphosate sur le terrain de foot de Stembert,
fréquenté par des personnes dites vulnérables et à
moins de 50 mètres d'une école

(CFR/2019/2)

CHEYRELS/CENTRE ANTIPOISONS

1. Un récapitulatif

1.1. Par courriel du 14 juin 2019 Madame Régine Cheyrels demande au Centre Antipoisons sous format électronique toutes les pièces relatives à une « infraction à la pulvérisation de glyphosate sur le terrain de foot de Stembert, fréquenté par des personnes dites vulnérables et à moins de 50 mètres d'une école ».

1.2. Suite à un entretien téléphonique, le demandeur envoie à nouveau son courriel le 19 juin 2019 pour l'adresser à la bonne personne.

1.3. Par courriel du 19 juin 2019, le Centre Antipoisons répond qu'il ne peut pas donner accès à l'information demandée parce que les appels au Centre Antipoisons sont couverts par le secret professionnel. Le Centre Antipoisons n'est pas un organisme ayant une mission de service public lié à l'environnement. La mission du Centre se situe dans le cadre d'aide médicale urgente.

1.4. Par courriel du 20 juin 2019, le demandeur explique que sa demande ne concerne pas les appels téléphoniques mais les échanges écrits avec la Ville de Verviers. Ces documents sont en lien avec la pulvérisation de produits phytopharmaceutiques interdits sur le terrain de sport de Stembert fréquenté par des personnes dites vulnérables.

1.5. Par courriel du 31 juillet 2019, le demandeur introduit un recours auprès la Commission fédérale de recours pour l'accès à l'information environnementale, ci-après dénommée la Commission. Par courriel de la même date, elle informe le Centre Antipoisons de l'introduction de son recours.

1.6. Par courriel en date du 1^{er} août 2019, le secrétariat de la Commission demande au Centre Antipoisons de lui transmettre les documents concernés et lui donne la possibilité de justifier son point de vue avant le 15 août 2019.

1.7. Par courriel du 20 août 2019, Madame Martine Mostin, directeur général du Centre Antipoisons, fait parvenir à la Commission la correspondance qui a été échangée avec Madame Rittweger de la ville de Verviers dans le cadre de ce dossier. Un courriel est envoyé à la Commission.

1.8. Par courriel du 23 août 2019, le secrétariat de la Commission demande si le courriel est la seule correspondance et s'il existe d'autres informations et documents qui correspondent à l'objet du recours.

1.9. Par courriel du 23 août 2019, Madame Martine Mostin envoie à la Commission d'autres courriels et affirme qu'il n'y pas d'autres documents.

1.10 Lors de sa réunion du 2 septembre 2019, la Commission a effectué un premier examen du recours.

1.11. Par courriel du 2 septembre 2019, le secrétariat de la Commission demande au Centre Antipoisons ses statuts, ainsi que des arguments qui soutiennent sa déclaration selon laquelle le Centre Antipoisons ne tombe pas sous la loi du 5 août 2006.

1.12. Par courriel du 2 septembre 2019, le Centre Antipoisons envoie à la Commission deux documents : les statuts du Centre et l'arrêté royal du 9 octobre 2002 fixant les services d'urgence conformément à l'article 125 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques.

2. La recevabilité du recours

La Commission 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 la présente loi. Le recours doit être introduit dans un délai de soixante jours. Le recours a été introduit par courrier en date du 31 juillet 2019 contre la décision sur la demande de 19 juin 2019. Le recours a été introduit dans le délai prescrit par la loi et est donc recevable.

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^o, 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^o, c) qui sont sous leur contrôle (article 4 § 1^{er} de la loi du 5 août 2006) et qui disposent d'informations environnementales (article 18. § 1^{er} de la loi).

L'exposé des motifs indique ce qui suit en ce qui concerne le champ d'application *ratione personae* :

« Cet article détermine le champ d'application *ratione personae* de la loi.

Tout d'abord, en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, sont uniquement soumises au présent projet de loi les instances environnementales visées à l'article 3, 1^o, a) et b) qui sont organiquement réglées par l'autorité fédérale. Les institutions régionales et communautaires sont donc exclues de ce paragraphe. En conséquence, sont donc notamment couverts : les Services publics fédéraux, les Services publics fédéraux de programmation, les parastataux fédéraux et les organes consultatifs fédéraux. Il est à noter que ce paragraphe vise aussi à appliquer la présente loi aux communes et aux provinces mais exclusivement en ce qui concerne leurs compétences relatives à l'organisation et la politique de la police et les services d'incendie, conformément à l'article 6, §1^{er}, VIII, 1^o, 4^o tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. In fine, ce paragraphe 1^{er} fait tomber sous le champ d'application de la loi les instances environnementales visées sous le point c) de l'article 3, 1^o mais uniquement dans la mesure où ces instances environnementales sont sous le contrôle d'une instance environnementale organiquement réglée par l'autorité fédérale.

Les acteurs privés sont également inclus dans cette définition dans la mesure où ils sont des instances environnementales au sens de la loi. » (Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n^o 51-2511/001, 19)

La Commission constate que l'explication figurant dans l'exposé des motifs n'est pas du tout claire. D'une part, le texte semble supposer que l'article 3, 1°, a) et b) de la loi du 5 août 2006 ne vise que les institutions qui sont réglementées d'un point de vue organique par le gouvernement fédéral. D'autre part, le texte indique explicitement que les acteurs privés sont également couverts, pour autant qu'ils répondent à la définition d'une instance environnementale.

3.1 Le champ d'application personnel

L'article 3, 1° de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement 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.”

L'exposé des motifs énonce généralement ce qui suit au sujet de cette définition :

“L'utilisation du terme « instance environnementale » vise à inscrire en droit fédéral la notion très large d'autorité publique qui est développée dans la Convention d'Aarhus ainsi que dans la directive 2003/4/CE.

Cette notion se distingue nettement de celle d'« autorités administratives », qui prévaut dans la loi du 11 avril 1994, en ce

qu'elle étend le champ d'application *ratione personae* des autorités soumises aux obligations permettant l'accès aux informations environnementales. La notion classique «d'autorité administrative» au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne répondant en effet pas au prescrit de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/4/CE, il a donc été opté pour l'utilisation du terme «instance environnementale» (Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 512511/001, 12).

'Le Centre national de prévention et de traitement des intoxications a le statut de fondation royale d'utilité publique subsidiée par le SPF Santé publique dans le cadre de l'aide médicale urgente.

Le Centre national de prévention et de traitement des intoxications a été créé le 2 septembre 1963 et a été reconnu comme institution d'utilité publique par l'arrêté royal du 10 mars 1967 approuvant la fondation de l'établissement d'utilité publique « Centre national de prévention et de traitement des intoxications ». Les nouveaux statuts ont été établis le 29 décembre 2005, déposés au greffe du Tribunal de commerce de Bruxelles le 22 mai 2006 et publiés dans les annexes du Moniteur belge du 1^{er} juin 2006. L'objet de l'institution est traduit à l'article 2 des statuts :

« La fondation a pour objet d'apporter une aide aux victimes d'intoxications par des agents nocifs chimiques et biologiques et de prendre ou de promouvoir toutes mesures susceptibles de les prévenir ou de les guérir. A cette fin, la fondation exerce notamment les activités décrites ci-après :

- 1) La constitution, l'entretien et le développement permanent d'une documentation scientifique et technique en matière d'intoxications et d'agents nocifs chimiques et biologiques.
- 2) La fourniture dans les délais les plus courts et par les voies les plus appropriées et efficiente, à toute heure du jour et de la nuit, dans la langue nationale du demandeur, d'informations ou d'avis en matière d'intoxications ou d'agents nocifs, de tous renseignements de caractère médical, scientifique ou technique et de tous conseils médicaux appropriés :
- 3) La toxicovigilance, c'est-à-dire l'identification de risques toxiques soit aigus, soit latents, nouveaux ou encore imparfaitement reconnus et leur évaluation, suivie de la proposition de mesures à ceux qui sont à même de limiter, ou idéalement, de supprimer le risque ;

- 4) La promotion de la fourniture, par les voies les plus rapides et appropriées, des médicaments spécifiques, antidotes de certaines intoxications :
- 5) La constitution d'une documentation destinée à la prévention et à l'éducation sanitaire et la diffusion de celle-ci auprès de tous ceux qu'elle concerne. »

La fondation est gérée par un conseil d'administration composé d'au moins cinq et d'au plus vingt administrateurs. La majorité des administrateurs proviennent du milieu médical, universitaire ou scientifique ; les administrateurs sont choisis, entre autres, pour leur compétence en toxicologie.

L'arrêté royal du 25 novembre 1983 relatif à l'intervention de l'Etat au Centre national de prévention et le traitement des intoxications énonce les activités du Centre pour lesquelles la subvention est octroyée :

1° la constitution, l'entretien et le développement permanent d'une documentation scientifique et technique en matière d'intoxications et d'agents nocifs chimiques et biologiques, destinée à l'accomplissement des activités décrites ci-après ;

2° la réponse à toute demande d'information ou d'avis en matière d'intoxications ou d'agents nocifs précités dans la langue nationale utilisée par le demandeur, et ce à toute heure du jour et de la nuit, dans les délais les plus courts et par les moyens les plus efficaces;

3° la fourniture au Secrétaire Général du Ministère de la Santé publique et de la Famille ou au fonctionnaire désigné par lui, de tous renseignements de caractère scientifique ou technique dont dispose le Centre, en rapport avec la nature de tout produit toxique ou agent nocif, ainsi que les circonstances dans lesquelles leur toxicité ou nocivité a été mise en cause ou pourrait l'être;

4° la communication sans délai et d'initiative au Secrétaire général ou au fonctionnaire désigné par lui, de toute information relative à tout produit toxique ou agent nocif, chimique ou biologique sur le territoire national, notamment si ce produit ou agent nocif peut présenter un danger pour la santé publique en raison des circonstances dans lesquelles sa toxicité ou nocivité se manifeste.

Le Centre Antipoisons en tant que tel n'ayant pas été créé par ou en vertu de la Constitution ou d'une norme législative, il n'est pas une instance environnementale au sens de l'article 3, 1°, a), de la loi du 5 août

2006. Il convient ensuite d'examiner si le Centre Antipoisons est une instance environnementale au sens de l'article 3, 1°, b), c) ou d), de la loi du 5 août 2006. Dans l'exposé des motifs de la loi du 5 août 2006, on peut lire à ce sujet ce qui suit :

« La définition traite également d'un critère fonctionnel et vise à couvrir les personnes physiques ou morales qui, tout en ne relevant pas sensu stricto du secteur public, exercent, de par la loi ou un arrêté royal, des missions de service public, dont des activités qui touchent à l'environnement (article 3, 1°, b).

Il est à noter que les contrats de gestion, prévus dans le cadre de lois spécifiques, offrent également à une instance publique la possibilité de confier des missions de service public à des tiers. C'est ainsi que, par le biais de ce critère, les entreprises publiques mais aussi les opérateurs du secteur privé soumis à des obligations de services publics sont inclus dans le champ d'application de la loi. Ces entreprises ne seront cependant couvertes par la loi que dans la mesure où leurs activités de service public génèrent des informations environnementales au sens de la loi.

(...)

In fine, l'article 3, 1°, c) vise à inclure toutes les personnes physiques ou morales qui exercent des responsabilités, des fonctions ou des services publics, à chaque fois en rapport avec l'environnement, et qui sont sous le contrôle d'une autorité visée au point a) ou b) de l'article 1er de la loi. L'insertion de cette condition vise à exclure les activités purement privées de ces personnes puisque l'objectif de la Convention d'Aarhus et de la directive n'a jamais été de placer ces activités sous le régime de la publicité. Par contre, dans la mesure où ces personnes privées exerceraient des fonctions publiques, par exemple dans le cadre d'une sous-traitance avec une administration ; en ce cas, elles tomberaient dans le champ d'application de la loi pour la partie de leurs activités en rapport avec ces activités publiques. » (Doc. Parl. Chambre 2005-2006, n° 512511/001, 13).

Lorsque la Commission évalue si le Centre Antipoisons est une instance environnementale, elle doit uniquement vérifier si celui-ci relève de l'une des trois autres catégories énumérées à l'article 3, 1°.

Chaque année, le Centre Antipoisons reçoit une subvention liée à des tâches spécifiques énumérées dans le programme de subvention. Avec l'arrêté royal du 15 octobre 2017 octroyant, pour l'année 2017, un subside au Centre national de prévention et de traitement des intoxications et fixant les conditions d'octroi de ce subside le Centre national de prévention et de traitement des intoxications reçoit un subside permettant au centre d'opérer à titre prioritaire la surveillance des cas d'accidents et de décès causés par le monoxyde de carbone en Belgique en vue de participer à l'analyse épidémiologique de cette problématique et à fournir les éléments d'une décision politique.

Ce subside comprend les activités suivantes :

« 1° mettre à disposition du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, Direction générale Soins de Santé, des statistiques nationales épidémiologiques et scientifiquement fondées sur l'incidence de la morbidité et de la mortalité intervenue à la suite d'une exposition au monoxyde de carbone ou d'une intoxication au monoxyde de carbone ;

2° gérer le registre national des cas ;

3° remettre un rapport en français et en néerlandais au Ministre de la Santé publique via le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ;

4° développer de manière détaillée au moins deux mesures de prévention contre l'intoxication au monoxyde de carbone. Ces mesures devront tenir compte des données récoltées et des lois régulant les politiques de prévention. Ces propositions seront transmises à la Conférence Interministérielle Santé.»

Conformément à l'article 107, § 1er, alinéa 1er, b, 1° de la Loi du 13 juin 2005 sur les communications électroniques, le Centre Antipoisons est considéré comme un service d'urgence qui fournit une assistance à distance.

Avec l'arrêté royal du 21 avril 2016 relatif à la notification des mélanges classés comme dangereux en raison de leurs effets sur la santé ou de leurs effets physiques au Centre national de prévention et de traitement des intoxications et modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits (*MB* 9 mai 2016) l'importateur ou l'utilisateur en aval responsable de la commercialisation d'un mélange classé comme dangereux sur base du règlement (CE) n° 1272/2008 en raison de ses effets sur la santé ou de ses effets physiques est obligé de transmettre au Centre national de prévention et de traitement des intoxications

certaines données. Le Centre national de prévention et de traitement des intoxications envoie immédiatement le formulaire au Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, Direction générale Environnement, Service Maitrise des Risques de Substances chimiques. Une obligation de signalement similaire relative aux biocides est incluse dans l'arrêté royal du 8 mai 2014 relatif à la mise à disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides, texte qui a été entre-temps abrogé par l'arrêté royal du 4 avril 2019 relatif à la mise à la disposition sur le marché et à l'utilisation des produits biocides (*MB 23* avril 2019). La Commission estime que les missions confiées au Centre national de prévention et de traitement des intoxications par l'arrêté royal du 8 mai 2014, ainsi que par l'arrêté royal du 21 avril 2016 ne relèvent pas de la mission du Centre concerné par le recours.

La Commission estime que le Centre Antipoisons doit être considéré comme une instance environnementale au sens de l'article 3, 1°, b) de la loi du 5 août 2006. Il exerce en effet des fonctions administratives publiques, dans le sens où il remplit des missions nécessaires pour veiller à la santé publique et si le Centre Antipoisons n'y veillait pas, c'est l'autorité elle-même qui devrait s'en charger. L'autorité renvoie même explicitement vers le Centre Antipoisons. Parce qu'il s'agit en soi d'une mission publique et afin de garantir et de soutenir la continuité de la prestation de services, l'autorité accorde des subsides à titre de contrepartie financière pour certaines missions. L'octroi de ces subsides est par ailleurs lié à la réalisation de missions clairement décrites. Même si le fait d'octroyer des subsides à un organisme privé n'est en soi pas un critère pour qualifier cet organisme d'instance environnementale, il n'enlève rien au fait que l'organisme concerné, quelle que soit sa forme juridique, exerce des fonctions administratives publiques ni même qu'il soit chargé de missions qui doivent en principe être exécutées par l'autorité.

Il s'avère en outre que pour certaines missions, l'autorité renvoie directement les citoyens vers le Centre Antipoisons.

3.2 Le champ d'application matériel

3.2.1. La loi du 5 août 2006 octroie un droit d'accès aux informations environnementales. La notion d' « information environnementale » est décrite à l'article 3, 4° comme:

- « 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 souhaite attirer l'attention sur le fait que la notion d'instance environnementale a une vaste interprétation. Le fait que la définition contienne de nombreuses énumérations d'exemples indique que l'on ne peut pas donner une interprétation trop restreinte à cette notion.

3.2.3. Le demandeur demande toutes les pièces relatives à une « infraction à la pulvérisation de glyphosate sur le terrain de foot de Stembert ». Ces informations consistent en un certain nombre de courriels entre le Centre Antipoisons et la ville de Verviers.

La Commission est d'avis que ces informations doivent être considérées comme des informations environnementales au sens de l'article 3, 4°, b), d), e) et f) de la loi du 5 août 2005.

3.3. *L'invocabilité des motifs d'exception*

La Commission considère qu'aucun motif d'exception qui se fonde sur les articles 27 et 32 de la loi du 5 août 2006 ne peut être invoqué pour refuser la publicité des documents qui lui sont soumis.

3.4. Décision

La Commission considère que le Centre Antipoisons doit être considéré comme une instance environnementale au sens de l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 5 août 2006. Les informations demandées doivent être qualifiées d'informations environnementales au sens de l'article 3, 4° de la loi du 5 août 2006. Outre les courriers qui lui ont été envoyés, le Centre Antipoisons précise qu'il n'existe pas d'autres documents permettant de satisfaire la demande d'obtenir une copie des informations environnementales de la demanderesse. La Commission décide que le Centre Antipoisons doit envoyer ces courriels à la demanderesse le plus rapidement possible.

Bruxelles, le 18 novembre 2019.

La Commission était composée comme suit :

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

F. SCHRAM
secrétaire

J. VAN NIEUWENHOVE
président