



Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

5 octobre 2020

DÉCISION n° 2020-2

Sur le refus de donner accès à une phytolice

(CFR/2020/2)

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

Version corrigée à cause d'une faute matérielle

1. Un récapitulatif

1.1. Par un courriel du 13 avril 2020, Monsieur X demande au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, Service Produits phytopharmaceutiques et Engrais si Monsieur Charlie Corda, agent communal à Hastière, possède un numéro de phytolice en enregistré auprès du SPF. Le cas échéant, il souhaite obtenir copie de la phytolice en question (hormis les données à caractère privé).

1.2. Par un courriel du 14 avril 2020, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement explique que la phytolice relève des données à caractère privé, car il s'agit d'un certificat de connaissances personnel. Pour cette raison, le SPF estime ne pas pouvoir dire si cette personne dispose d'une phytolice, ni communiquer à un tiers la phytolice d'un titulaire. Le demandeur est invité à s'adresser à la personne en question.

1.3. Par un courriel du 18 avril 2020, le demandeur introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, ci-après la Commission.

1.4. Par un courriel du 18 avril 2020, le demandeur demande au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement de reconsidérer son refus.

1.5. Par un courriel du 20 avril 2020, le secrétaire de la Commission demande au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement de lui transmettre le document sollicité et lui donne la possibilité de justifier son point de vue avant le 30 avril 2020.

1.6. Par un courriel du 5 mai 2020, le SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement donne suite à la demande de la Commission et fait valoir l'argumentation suivante :

“Mijn argumentatie om evenwel niet in te gaan op het verzoek tot mededeling van het feit dat betrokken persoon een fytoliceentie bezit en van de niet-persoonsgebonden gegevens die deel uitmaken van deze fytoliceentie is de volgende.

Eerst en vooral beantwoordt de gevraagde informatie niet aan de definitie van milieu-informatie zoals bepaald door artikel 3 van de wet van 5/08/06 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, namelijk:

“4° milieu-informatie: elke informatie, ongeacht de drager en in welke materiele vorm ook, waarover een milieu-instantie beschikt, betreffende:

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals de atmosfeer, de lucht, de bodem, het land, het water, het landschap, de natuurgebieden, met inbegrip van vochtige biotopen, kusten zeegebieden, de biologische diversiteit en haar componenten met inbegrip van de genetisch gemodificeerde organismen en de interactie tussen deze elementen;

b) de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, de levensomstandigheden van personen, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

c) de toestand van waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voorzover zij worden of kunnen worden aangetast door de onder a) bedoelde elementen van het milieu of, via deze elementen, door een van de factoren zoals bedoeld onder d) of door de maatregelen en activiteiten zoals bedoeld onder e);

d) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen in het milieu van stoffen die de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a) of de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) aantasten of waarschijnlijk aantasten;

e) maatregelen en activiteiten die uitwerking hebben of kunnen hebben op het onder a), b), c) of d) bedoelde elementen;

f) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben de toestand van elementen van het milieu zoals bedoeld onder a), de toestand van de gezondheid en de veiligheid van de mens zoals bedoeld onder b) of de waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken zoals bedoeld onder c) in stand te houden, te beschermen, te herstellen, te ontwikkelen, en druk erop te voorkomen, in te perken of te compenseren;

g) kosten-baten - en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de onder e) en f) bedoelde maatregelen en activiteiten;”

De gevraagde informatie bevat immers geen gegevens betreffende de toestand van het milieu of de volksgezondheid (punten a tot c) of verontreinigende factoren (punt d), noch een economische analyse ervan (punt g).

De fytolicensie is een **persoonsgebonden certificaat** dat bevestigt dat de betrokkene over de nodige kennis beschikt om gewasbeschermingsmiddelen op de wettelijk toegelaten manier te verkopen, aan te kopen, te gebruiken,

te stockeren of erover voorlichting te geven. Enkel personen die beschikken over de fytolicensie zijn gemachtigd deze activiteiten uit te voeren.

Het is echter perfect mogelijk om over een licentie te beschikken en deze niet te gebruiken (bijvoorbeeld schoolverlaters die op basis van hun diploma een licentie aanvragen met het oog op een latere tewerkstelling of personen die tijdelijk professioneel niet actief zijn in een betrokken sector). Als het gaat om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik is het niet nodig om over een licentie te beschikken. Voor de verkoop en/of voorlichting van professionele of niet-professionele middelen is steeds een licentie nodig.

De bedoeling van de overheid bij het opleggen van de verplichting tot het bezitten van deze fytolicensie kan worden gevonden in preambule (8) van de Europese richtlijn 2009/128 betreffende het duurzaam gebruik van pesticiden, die stelt:

“Het is essentieel dat de lidstaten systemen opzetten voor zowel de basisopleiding als voor de aanvullende opleiding van distributeurs, voorlichters en professionele gebruikers van pesticiden, alsmede systemen voor de certificering voor de registratie van de deelname aan de opleiding, zodat diegenen die pesticiden gebruiken of zullen gebruiken, zich volledig bewust zijn van de mogelijke risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu en van de passende maatregelen om die risico's zoveel mogelijk te beperken.”

Het doorvoeren van de verplichting van de fytolicensie impliceert dus het volgen van opleidingen waardoor ervan kan worden uitgegaan dat de houder van de fytolicensie zich bewust is van de eraan verbonden risico's, wat uiteindelijk moet leiden tot een correcter gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Dergelijk correcter gebruik kan uitwerking hebben op de toestand van het milieu of de volksgezondheid (punten a tot c) of op het vrijkomen van stoffen in het leefmilieu (punt d), en is dat opzicht een maatregel of activiteit die daar invloed op uitoefent (punt e) of de toestand van het milieu en de volksgezondheid kunnen beschermen (punt f). De verplichting zoals voorzien door de overheid tot het bezitten van een fytolicensie kan dus worden beschouwd als te voldoen aan punten e of f.

Het loutere feit of iemand beschikt over een fytolicensie, en de gegevens die op diens fytolicensie vermeld staan, kunnen echter niet beschouwd worden als “maatregelen en activiteiten” zoals bedoeld in de punten e en f. Het zijn zeker geen maatregelen. Het zijn ook geen activiteiten. Ze vormen misschien wel een voorwaarde voor een activiteit, maar geven op zich geen informatie over de activiteit van het gebruiken, verkopen, stockeren, voorlichten van gewasbeschermingsmiddelen.

Een persoon die al dan niet beschikt over een fytolicensie kan nog steeds gewasbeschermingsmiddelen gebruiken of aankopen op een manier die een zeer variabele graad van overeenstemming heeft met wat wordt beschouwd als correct. Gegevens over de manier waarop gewasbeschermingsmiddelen

worden gebruikt, verkocht, gestockeerd, ... zouden wellicht kunnen vallen onder de punten a, b en d, maar niet de gegevens waartoe toegang wordt gevraagd.

Aangezien de gevraagde informatie dus duidelijk niet beantwoordt aan de definitie van milieuinformatie, is de Federale Beroepscommissie niet bevoegd en dient het beroep als niet-ontvankelijk te worden beschouwd.

Mocht de Federale Beroepscommissie desondanks toch de gevraagde informatie beschouwen als beantwoordend aan de definitie van milieuinformatie, dan dient het openbaar maken ervan te worden geweigerd in toepassing van de artikelen 27 en 32 van de wet van 5/08/06.

In toepassing van artikel 27, 1° zal de milieu-instantie de aanvraag afwijzen als "het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden en in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt."

Het bezit van de fytolicensie associeert de houder ervan met de verkoop, het gebruik, de verhandeling en de voorlichting van gewasbeschermingsmiddelen, al naargelang het type fytolicensie waarover de houder beschikt. Gewasbeschermingsmiddelen hebben evenwel een negatieve connotatie. Het is bijvoorbeeld een welbekend feit dat wetenschappers die studies verrichten met gewasbeschermingsmiddelen geïntimideerd worden door bepaalde actiegroepen. Zeker als het gaat over studies op gewervelde dieren werd in het verleden vastgesteld dat de betrokken onderzoekers persoonlijk werden aangevallen of geïntimideerd, om hen te ontmoedigen verder deel te nemen aan de studie. Dat vormt meteen de reden waarom de namen van auteurs van dergelijke studies met gewasbeschermingsmiddelen niet openbaar worden gemaakt, en steeds worden verwijderd bij de eventueel verplichte publicatie van deze documenten.

Op dezelfde manier valt het te verwachten dat een houder van een fytolicensie kan worden benaderd en geïntimideerd als een persoon die wordt geassocieerd met gewasbeschermingsmiddelen en dus met negatieve connotaties. Tenzij de betrokken persoon dus zelf instemt met de publicatie, lijkt het mij dat het openbaar belang niet opweegt tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 32 §1 luidt als volgt: "De milieu-instantie kan een aanvraag afwijzen wanneer de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie die onvoltooid is of die niet af is en waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvatting. In elk afzonderlijk geval dient het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken."

Er dient gewezen op het feit dat de wetgeving rond gewasbeschermingsmiddelen en de fytollicentie heel complex is. De fytollicentie is alleen voorgeschreven voor gebruik van en voorlichting voor gewasbeschermingsmiddelen voor professioneel gebruik. Voor de verkoop en het stockeren is een verschillende fytollicentie vereist naargelang het gaat om middelen voor professioneel of niet-professioneel gebruik. Iemand die geen houder is van een fytollicentie kan dus volledig wettelijk gewasbeschermingsmiddelen voor niet-professioneel gebruik toepassen. Er worden ook uitzonderingen voorzien voor de voorlichting, namelijk of dit met commerciële doeleinden is of niet, en over welke gewasbeschermingsmiddelen het precies gaat. Op het moment dat iemand een gewasbeschermingsmiddel gebruikt, kan een derde niet weten of het gebruikte middel toegelaten is voor professioneel of niet-professioneel gebruik. Het loutere feit dat een derde dus weet dat iemand niet over een fytollicentie beschikt, kan dus aanleiding geven tot de misvatting dat deze persoon geen gewasbeschermingsmiddelen mag gebruiken, erover beschikken of erover voorlichting geven, en leiden tot klachten die weliswaar niet terecht zijn maar toch de betrokkene in een verkeerd daglicht kunnen plaatsen. Ik denk hier bijvoorbeeld ook aan de biolandbouw. Hier is de gangbare opvatting dat er geen of alleen 'biologische' gewasbeschermingsmiddelen, gebruikt worden. Voor het eventuele gebruik van deze 'biologische' middelen is echter ook een fytollicentie nodig. Louter het feit dat iemand over een licentie beschikt zou dus tot de misvatting kunnen leiden dat de 'bioboer' in kwestie ook chemische gewasbeschermingsmiddelen gebruikt en zijn bedrijfspraktijken in vraag kunnen stellen. Bij het invoeren van de licentie was dit duidelijk een van de bezorgdheden van deze landbouwsector.

Mocht de Federale Beroepscommissie desondanks besluiten dat het algemeen belang toch primeert en dat de gevraagde gegevens dus moeten worden openbaar gemaakt, dan verzoek ik de Federale Beroepscommissie te verduidelijken welke informatie precies openbaar moet worden gemaakt. Naar mijn begrip gaat het om volgende informatie:

- de bevestiging van het feit dat een fytollicentie werd afgeleverd op naam van de heer Charlie Corda;
- de volgende gegevens die vermeld staan op de fytollicentie maar die geen persoonsgegevens zijn: nummer van de fytollicentie, type fytollicentie, begin en einde van de geldigheidsduur van de fytollicentie.

In het geval dat deze gegevens openbaar gemaakt moeten worden, wens ik de Federale Beroepscommissie te wijzen op het precedent dat dit individuele geval veroorzaakt voor het geheel van de informatie betreffende de verleende fytollicenties waarover mijn dienst beschikt, en zou ik dus ook graag uitsluitel krijgen of het geheel van de beschikbare informatie dan in toepassing van artikel 14 van de wet van 5/08/06 elektronisch moet worden ter beschikking gesteld van het publiek, dus door actieve publicatie op het internet, en welke onderdelen daarvan. Naar mijn begrip betreft dit dus

opnieuw de naam en voornaam van alle houders van een fytolicensie, met telkens het nummer en het type van de fytolicensie waarover ze beschikken, en begin en einde van de geldigheidsduur ervan.”

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 18 avril 2020 contre une décision du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement prise le 14 avril 2020. Dans cette décision les voies et recours n'ont pas été indiquées. Par conséquent, le recours a été introduit dans le délai fixé par la loi et est recevable vu 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. Cette loi 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 (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 un organe de la personne morale de l'État fédéral et appartient à la catégorie mentionnée à l'article 3, 1°, a) de la loi du 5 août 2006 (voir *Doc. Parl. Chambre*, 2005-2006, 51-2511/001, 12-13). Le recours est par conséquent dirigé contre une instance environnementale au sens de 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 à 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**".

Peu importe que la confirmation de l'existence d'une phytolicence dans le chef d'une personne doive être qualifiée de données à caractère personnel et qu'une éventuelle phytolicence contienne des données à caractère privé de sorte que ces informations perdraient leur qualité d'informations environnementales. Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu « lors d'une prise de décision concernant l'accès à des informations environnementales, de procéder à une mise en balance suffisante de la pertinence de l'identité des instances, personnes et entreprises impliquées dans l'affaire pour les intérêts environnementaux mis en cause. » (CE, arrêt n° 234.269 du 25 mars 2016). La présence de données à caractère personnel peut tout au plus donner lieu à la possibilité d'appliquer le motif d'exception mentionné à l'article 27, §1^{er}, 1° de la loi du 5 août 2006.

La Commission doit donc vérifier si l'existence et l'éventuel contenu d'une phytolicence doivent être qualifiés d'informations environnementales. Une phytolicence est un **certificat lié à une personne** qui confirme que l'intéressé a les connaissances nécessaires pour vendre, acheter, utiliser, stocker ou donner des renseignements sur des produits phytopharmaceutiques tels qu'autorisés par la loi. Seules les personnes disposant de la phytolicence sont autorisées à exercer ces activités.

Disposer d'une telle licence ne signifie pas que celui qui l'a obtenue l'utilise également. Imposer une obligation de soumettre les utilisateurs professionnels de pesticides à une autorisation découle de la finalité telle que mentionnée dans le considérant 8 du préambule de la directive 2009/128 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (*J. Officiel UE L. 309*, 24 novembre 2019, 71) tel que dernièrement modifié par le Règlement (UE) 2019/1243 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (*J. Officiel UE L. 192*, 26 juillet 2019, 241), qui dispose que:

Il est essentiel que les États membres mettent en place des systèmes de formation tant initiale que continue à l'intention des distributeurs, conseillers et utilisateurs professionnels de pesticides ainsi que des systèmes de certification et qu'ils archivent ces formations, de manière à ce que ceux qui utilisent ou qui sont appelés à utiliser des pesticides soient parfaitement conscients des risques que présentent ces produits pour la santé humaine et pour l'environnement et soient pleinement informés des mesures à prendre pour réduire ces risques autant que possible. Les activités de formation destinées aux utilisateurs professionnels peuvent être coordonnées avec celles organisées dans le cadre du règlement (CE) n° 1698/2005.”

Instaurer un système de licences pour toute personne qui utilise des produits phytopharmaceutiques, doit être considéré comme une mesure de l'autorité au sens des points e) et f) de la définition de l'information environnementale. Cela ne change rien qu'une personne qui a obtenu une licence l'utilise effectivement. L'utilisation de pesticides compatible avec le développement durable est en effet la caractéristique de la mesure. Que ce système soit extrêmement complexe comme le déclare l'instance environnementale n'y porte pas préjudice.

Une phytollicence contient les informations suivantes : la date de délivrance de la licence, le nom et le prénom et la personne à laquelle la licence a été délivrée, sa date de naissance, le type de licence, le numéro de la licence et sa durée.

3.2.2. La Commission tient à attirer l'attention sur le fait qu'une demande d'informations relève de la loi du 5 août 2006 pour autant qu'elle repose

sur un support matériel. Elle tient néanmoins à attirer l'attention sur l'article 19, § 3 de la loi du 5 août 2006 sur la base duquel les membres du personnel des instances environnementales sont tenus d'assister toute personne qui demande l'accès à une information environnementale. L'exposé des motifs avance ce qui suit en ce qui concerne cette disposition:

“L'obligation imposée à tous les membres du personnel d'instances environnementales d'assister le public dans sa recherche d'information est une nouveauté qui vise à mettre en oeuvre l'article 3.5.a.) de la directive. Le Conseil d'État avait cependant déjà dégagé une telle obligation sur base de la législation existante en matière de publicité. La publicité passive implique en effet une assistance active des autorités dans la recherche des informations demandées. Par cette obligation, il faut comprendre notamment la confirmation ou l'infirmité de l'existence d'une information environnementale ainsi que des explications sur les informations environnementales qui existent sur un sujet particulier. Cette assistance ne doit cependant pas être interprétée de telle manière qu'un fonctionnaire se sente obligé de faire une synthèse de tous les documents (Doc. Parl. La Chambre. 2005-2006, nr. 51 2511/001, 27).

Confirmer l'existence d'une phytolice fait donc partie de l'obligation de coopérer.

Toutefois, la Commission tient à souligner que la confirmation de l'existence d'un document lui-même ne doit pas préjuger de l'application éventuelle des exceptions de la loi du 5 août 2006.

3.3. La mention des exceptions

La Commission estime qu'elle doit seulement vérifier si certains motifs d'exception repris à l'article 27, § 1^{er} et à l'article 32 de la loi du 5 août 2006 doivent ou peuvent être invoqués. La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les motifs d'exception mentionnés à l'article 27, § 2 de la loi du 5 août 2006 qui porte sur les émissions. Ni la confirmation qu'une personne dispose d'une phytolice ni le contenu d'une phytolice ne contiennent des informations qui peuvent être qualifiées « d'informations qui portent sur des émissions dans l'environnement ».

En cas d'invocation d'exceptions, il est recommandé de procéder à l'examen des motifs d'exception prévus à l'article 32 de la loi du 5 août 2006 avant l'examen de ceux consacrés à l'article 27, §1^{er} de la même loi

parce que le fait d'invoquer la première catégorie de motifs entraîne souvent la non-publication de l'ensemble du document alors que ce n'est majoritairement pas le cas pour les motifs d'exception mentionnés à l'article 27, § 1^{er}.

3.3.1. L'invocabilité de l'article 32, 1° de la loi du 5 août 2006

La Commission constate que le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement invoque l'article 32, 1° de la loi du 5 août 2006 pour refuser la publicité d'une éventuelle phytolice. Ce motif d'exception s'énonce comme suit :

« L'instance environnementale peut rejeter une demande lorsque la demande porte sur une information environnementale qui est inachevée ou en cours d'élaboration et dont la divulgation peut être source de méprise. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt spécifique servi par le refus de divulguer. »

Le fait que la publicité puisse donner lieu à une certaine confusion n'est pas une raison de refuser la publicité d'un tel document. En effet, ce motif d'exception peut seulement être invoqué si la demande porte sur des informations environnementales qui sont inachevées ou en cours d'élaboration. Ce caractère « en cours d'élaboration ou inachevé » doit donner lieu à une certaine confusion pour que ce motif d'exception puisse être invoqué. Dès lors, qu'en l'espèce il s'agit d'une phytolice qui aurait été octroyée, il ne peut y avoir de doute sur son caractère achevé de sorte que l'article 32, 1° de la loi du 5 août 2006 ne peut pas être invoqué.

La Commission estime par conséquent qu'il n'est pas approprié d'invoquer l'article 32, 1° de la loi du 5 août 2006 pour refuser l'accès à la phytolice demandée.

3.3.2. L'invocabilité de l'article 27, § 1^{er}, 1° de la loi du 5 août 2006

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement estime en outre que dans la mesure où un tel document est personnel à son titulaire, la publicité doit être refusée sur la base de l'article 27, § 1^{er}, 1° de la loi du 5 août 2006. En vertu de cette disposition, l'instance environnementale doit rejeter la demande si

« l'intérêt du public servi par la publicité ne l'emporte pas sur la protection des libertés et des droits fondamentaux des administrés et en particulier, la protection de la vie privée, à moins que la personne concernée n'ait consenti à la publicité ».

Le fait que la possession d'une phytoliceance permet à son détenteur la vente, l'utilisation, la commercialisation et l'information des produits phytopharmaceutiques, selon le type de phytoliceance dont il dispose, n'est pas en soi un problème. Le fait que certaines personnes y voient une connotation négative, relève de la liberté d'opinion et d'expression de toute personne qui est garantie par l'article 19 de la Constitution et l'article 10 de la CEDH. La Commission ne peut également pas considérer que parce que des chercheurs ont été visés par des groupes d'activistes, cela impliquerait automatiquement que tous les détenteurs d'une phytoliceance soient intimidés. Il doit en effet être question d'un risque réel au sens de l'article 27, § 1^{er}, 1^o et pas seulement d'un risque supposé pour la personne concernée.

La Commission tient en outre à attirer l'attention sur le fait que la protection des droits fondamentaux, et en particulier la protection de la vie privée, ne sont pas absolues. Même lorsqu'il est question de certains droits fondamentaux, ce n'est que dans la mesure où la publicité y porte préjudice que l'information environnementale peut être soustraite à la publicité. Invoquer des droits fondamentaux, y compris la protection de la vie privée fait l'objet d'une mise en balance des intérêts. Cela implique que la publicité a la priorité si l'intérêt public qui est servi par la publicité, l'emporte sur l'intérêt protégé, *en l'occurrence*, la protection de la vie privée. La Commission considère qu'il y a un intérêt prépondérant à la publicité du document demandé. Les citoyens ont le droit, particulièrement à une époque où les problèmes en matière d'environnement et de climat bénéficient d'une grande attention, que l'autorité montre l'exemple et utilise uniquement certains pesticides ou biocides sous des conditions fixées par arrêté royal. Il y a lieu de tenir compte, en l'espèce, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon (*M.B.* 5 septembre 2013), plus spécifiquement l'article 3, § 1^{er}, 7^o, qui

impose la désignation par le gestionnaire d'espaces publics, d'au minimum une personne physique responsable des achats, de la gestion du local de produits phytosanitaires, du matériel d'épandage, ainsi que du développement des alternatives aux produits phytopharmaceutiques (PPP) disposant au minimum d'une phytolice de type P2 conformément à l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

En ce qui concerne les renseignements apparaissant sur une phytolice, la Commission estime que la date de naissance de son titulaire relève de la protection de la vie privée et que l'intérêt général qui est servi par la publicité, ne l'emporte pas sur la protection de la vie privée. Par conséquent, cette information ne peut pas être divulguée.

3.4. Le risque qu'une décision positive vaille comme précédent

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement craint que si la Commission décide de donner accès aux informations demandées soit intégralement, soit partiellement, cela constituerait un précédent concernant un cas individuel alors qu'il dispose d'un ensemble d'informations relatives aux phytolices délivrées dans ce contexte.

La Commission tient avant tout à souligner que cette motivation ne trouve aucun fondement dans les motifs d'exception mentionnés à l'article 27 et à l'article 32 de la loi du 5 août 2006 et qu'elle ne peut donc être invoquée pour refuser la publicité des phytolices.

Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement oublie le fait que les décisions de la Commission n'ont pas valeur de précédent (à ce propos, voir l'arrêt n° 232.747 du Conseil d'État du 29 octobre 2015). La Commission se prononce en effet toujours par rapport à un recours concret qui a été introduit auprès d'elle en tenant compte des circonstances spécifiques et des informations relatives au dossier. Le fait que les informations qui sont demandées dans le cadre de la publicité de l'administration et qui doivent être divulguées sur cette base, n'implique pas encore que ces mêmes informations doivent également faire l'objet d'une publicité active sur la base de l'article 14 de la loi du 5 août 2006. L'obligation de publicité active visée à l'article 14

précité a en effet un fondement juridique indépendant. En ce qui concerne les motifs d'exception pour la publicité active, la loi du 5 août 2006 consacre un fondement juridique indépendant à l'article 28 de cette même loi. Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement souhaite consulter la Commission de manière plus approfondie à ce sujet mais elle peut le faire indépendamment d'un recours concret sur la base de l'article 41 de la loi du 5 août 2006.

3.6.1. Décision

La Commission a constaté que le fonctionnaire concerné est en possession d'une phytolice et que ce document doit être qualifié d'informations environnementales. Elle estime que ni le motif d'exception présent à l'article 27, § 1^{er}, 1^o ni celui de l'article 32, 1^o de la loi du 5 août 2006 ne peuvent être invoqués. La Commission considère qu'en l'occurrence il y a bien un intérêt général prépondérant à publier le document demandé. Toutefois, sur la base de l'article 27, § 1^{er}, 1^o de la loi du 5 août 2006, la date de naissance du titulaire d'une phytolice ne doit pas être publiée. Cette information n'est d'ailleurs pas non plus demandée par le demandeur et, en tout état de cause, l'intérêt de la publicité de cette information ne l'emporte pas sur la protection de la vie privée. Le SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement est tenu d'exécuter cette décision, conformément à l'article 39, §1^{er} de la loi du 5 août 2006.

Bruxelles, le 5 octobre 2020.

La Commission était composée comme suit :

Pascale Vandernacht, présidente
Frankie Schram, secrétaire et membre
Hrisanti Prasman, membre
Steven Vandenborre, membre
Claudia Hildebrand, membre suppléante

F. SCHRAM
secrétaire

P. VANDERNACHT
président