Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

9 avril 2025

DÉCISION n° 2025-02

Concernant le refus de donner accès aux résultats d'analyse de la présence de cadmium dans certains légumes exportés depuis la Belgique

(CFR/2025/01)

Mots-clés : AFSCA – Résultats d'analyse – Article 32, § 2, 1°

1. Exposé des faits

1.1. Par un courrier du 21 août 2024, X contacte l'AFSCA afin d'obtenir un rapport ou toute autre forme de document lié à un incident survenu en 2001 et relatif à des fruits et légumes exportés vers la France et porteurs de niveaux anormalement élevés d'uranium.

1.2. Par un courriel du 22 août 2024, l'AFSCA demande plus d'informations sur l'incident évoqué par la requérante.

1.3. Par un courriel du même jour, la requérante indique ne pas en avoir davantage mais précise le contexte de sa recherche.

1.4. Par un courriel du 16 septembre 2024, l'AFSCA répond de la manière suivante :

> « *Lors d'un contact téléphonique avec l'un de nos collaborateurs, vous avez justifié votre demande comme suit :*
>
> *Vous souhaitez obtenir des données relatives :*
>
> - *aux résultats des analyses que nous réalisons dans le cadre du plan de contrôle sur les contaminants environnementaux et, plus spécifiquement, le cadmium dans les fruits et légumes. La période de recherche est étendue de l'année 2020 à 2023 (4 années) ;*
> - *aux rappels de fruits et légumes pour des raisons de dépassement de norme en cadmium sur la même période (2020-2023).*
>
> *Veuillez donc retrouver ci-joints, les résultats des analyses de cadmium réalisées dans le cadre du plan de contrôle dans les fruits et légumes et couvrant la période de 2020-2023.*
>
> *Pour ce qui concerne les rappels, vous retrouverez un aperçu des communiqués de presse s'y rapportant et disponibles sur notre site web : https://favv-afsca.be/fr/produits*
>
> *Toutefois, cela ne couvre pas tous les rappels, étant donné qu'un communiqué de presse est seulement publié pour des produits*

préemballés et destinés au consommateur final. L'AFSCA ne tient pas de registre de rappel des autres produits.

Si vous n'êtes pas satisfait de la réponse reçue, vous pouvez nous envoyer une demande de reconsidération, conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Dans le même temps, vous pouvez demander à la Commission fédérale d'accès aux documents publics d'émettre un avis via ctb-cada@rrn.fgov.be ou par écrit à la rue des Colonies 11, 1000 Bruxelles ».

1.5. Par un courriel du 17 septembre, la requérante pose toute une série de questions sur le tableau transmis par l'AFSCA :

« […]

Questions sur les données

- *Qu'est ce qui explique la variabilité du nombre de légumes contrôlés ?*
- *Quelles sont les localités / régions / types de structure visées pour chacun des contrôles ?*
- *Quelle est la valeur des dépassements de normes ? (car dans le tableau il n'y a pas de données indiquées)*
- *Qu'est ce qui explique qu'en 2022, il y ait eu davantage de légumes non conformes ?*
- *En 2023, un des contrôles de pomme de terre indique « pas de norme » pourquoi ?*

Question sur les suites des résultats

- *Quelles sont les suites données à ces non-conformités ?*
- *Quelle quantité de légumes cela représente-t-il pour chacun des produits contrôlés ?*
- *Quelles sont les suites données à ces analyses concernant la zone de production l'année suivante ?*
- *Que doit mettre en place le producteur suite à ces résultats ?*

Je vous remercie d'avance pour vos réponses complémentaires ».

1.6. Par un courriel du 18 octobre 2024, l'AFSCA répond aux questions de la requérante de la manière suivante :

« *Questions sur les données*

- *Qu'est-ce qui explique la variabilité du nombre de légumes contrôlés ?*

De manière générale, le nombre d'échantillons à prélever pour contrôler un certain contaminant dans une ou plusieurs catégories de produits est déterminé en fonction du risque et selon l'approche statistique appliquée par l'Agence fédérale belge pour la sécurité de la chaîne alimentaire pour le plan de contrôle.
Pour ce faire, nous prenons en compte trois paramètres principaux : les effets néfastes potentiels du contaminant sur l'ensemble de la population, évalués périodiquement par notre comité scientifique ; l'occurrence des contaminants dans les produits sélectionnés, en fonction du nombre de non-conformités au niveau national, la fréquence des alertes RASFF pour une combinaison spécifique, etc. ; la contribution des produits sélectionnés au régime alimentaire de l'ensemble de la population, en fonction de la littérature scientifique (avis de l'EFSA, documents du comité scientifique, etc.). Les deux derniers paramètres nous permettent d'évaluer l'exposition des consommateurs à un contaminant spécifique à travers les denrées alimentaires qu'ils consomment.
En conclusion, si un de ces paramètres change d'un programme de contrôle à l'autre, le nombre d'échantillons effectué pour un certain groupe d'aliments (dans ce cas les légumes) peut varier aussi.

- *Quelles sont les localités/régions/type de structures visées pour chacun des contrôles ?*

Dans le cadre du programme de contrôle, l'ensemble d'échantillons est réparti entre les Unités Locales de Contrôle (ULC). Les différents maillons de la chaîne alimentaires sont visés : détaillants, grossistes, exploitants agricoles/horticoles, fabricants et conditionneurs. Toute la filière, de la fourche à la fourchette est ainsi visée. Nous tenons à préciser que l'emplacement du contrôle ne correspond pas forcément au lieu de fabrication du produit.

- *Quelle est la valeur des dépassements de normes (car dans le tableau, il n'y a pas de données indiquées) ?*

Si vous désirez connaitre les normes appliquées, vous pouvez consulter le Règ. 2023/915.

- *Qu'est-ce qui peut expliquer qu'en 2022, il y ait eu davantage de légumes non conformes ?*

Il est très difficile de justifier avec certitude une telle tendance d'une année à l'autre, car plusieurs facteurs influencent les résultats obtenus : opérateurs visés, origines des produits, lieu de l'échantillonnage, type de produit, etc..

- *En 2023, un des contrôles de pomme de terre indique "pas de norme", pourquoi ?*

Il s'agit d'une erreur, nous veillerons à le corriger dans la base de données. Le produit est conforme.

Questions sur les suites des résultats

- *Quelles sont les suites données à ces non-conformités ?*

Suite à une non-conformité, l'Agence effectue une évaluation des risques liés à la consommation du produit non conforme. Si le lot ne présente pas de risque pour la santé publique ou animale, il sera retiré de chez les opérateurs afin qu'il ne puisse plus être mis sur le marché.
Lorsque le produit pour lequel on a observé des dépassements était présent sur le marché et que l'évaluation de risque montre qu'il représente un risque sérieux pour la santé publique ou la santé animale, des mesures pour le rappel (par ex. retraçage clients, communiqué de presse, affiches apposées chez le distributeur) sont prises afin que le produit ne soit pas consommé ou utilisé (https://favv-afsca.be/fr/produits).

- *Quelle quantité de légumes cela représente-t-il pour chacun des produits contrôlés ?*

Ces données (les quantités qui ont fait l'objet d'une mesure suite à une non-conformité) ne sont pas conservées de manière centrale à un niveau suffisamment précis.

- *Quelles sont les suites données à ces analyses concernant la zone de production l'année suivante? Que doit mettre en place le producteur suite à ces résultats ?*

En cas de non-conformité, l'opérateur doit veiller à intégrer le danger détecté dans son système d'autocontrôlé afin d'en maitriser les risques. Pour les contaminations environnementales connues et notifiées par les régions, l'AFSCA peut (si notre évaluation des risques le juge nécessaire) prévoir des analyses spécifiques à cet égard ».

1.7. Par un courriel du même jour, la requérante répond de la manière suivante :

« *Je vous remercie pour votre retour et pour les réponse à mes questions.*
Toutefois, certaines de mes questions restent sans réponse.

- *Quelles sont les localités / régions / type de structures visées pour chacun des contrôles ?*
- *Quelle est la valeur des dépassements de normes ?*
- *Quelle quantité de légumes cela représente-t-il pour chacun des produits contrôlés ?*

Je ne demandais pas une réponse générale, ni les normes réglementées par l'UE (dont j'ai déjà pu prendre connaissance), mais les données exactes pour chacun des produits contrôlés afin de pouvoir lire le tableau ».

1.8. Par un courriel du 28 octobre 2024, l'AFSCA répond aux questions de la requérante de la manière suivante :

« *Vous trouverez ci-dessous les réponses à vos questions. Nous tenons compte, dans les réponses ci-dessous, de votre souhait de recevoir ces données en complément des données déjà reçues.*

- *Quelles sont les localités / régions / type de structures visées pour chacun des contrôles ?*

Ces informations ne se trouvent pas dans la même base de données que les résultats de l'échantillonnage. Ce document n'existe pas. Nous tenons à préciser que l'emplacement du contrôle ne correspond pas forcément au lieu de fabrication du produit.

- *Quelle est la valeur des dépassements de normes ?*

Les informations disponibles sur les valeurs des dépassements de normes ne se trouvent pas dans la même base de données que les résultats de l'échantillonnage. Ce document n'existe pas. Nous renvoyons également à notre réponse précédente.

- *Quelle quantité de légumes cela représente-t-il pour chacun des produits contrôlés ?*

Ces informations ne se trouvent pas dans la même base de données que les résultats de l'échantillonnage. Ces données (les quantités qui ont fait l'objet d'une mesure suite à une non-conformité) ne sont pas conservées de manière centrale à un niveau suffisamment précis. Ce document n'existe pas.

Conformément à l'article 1, point 2 de la loi sur le Publicité de l'administration du 11 avril 1994, nous ne pouvons partager que les documents de gouvernance qui existent déjà. Cela signifie que nous ne créons pas de nouveaux documents sur demande.

Si vous n'êtes pas satisfait de la réponse reçue, vous pouvez nous envoyer une demande de reconsidération, conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Dans le même temps, vous pouvez demander à la Commission fédérale d'accès aux documents publics d'émettre un avis via ctb-cada@rrn.fgov.be ou par écrit à la rue des Colonies 11, 1000 Bruxelles ».

1.9. Par un courriel du 12 novembre 2024, la requérante répond de la manière suivante :

« *Je vous remercie pour vos retours. Malheureusement, sans ces données, il me semble difficile, voire tout simplement impossible, d'avoir une lecture valable scientifiquement quant à la présence de cadmium dans les légumes. De même que pour toute autre contaminant.*

Je suis particulièrement surprise qu'il vous soit impossible de me dire les valeurs exactes de dépassement ou non-dépassement des

légumes étudiés. De même, la quantité (kg) de légumes concernée par cet échantillonnage et la localisation de ces légumes qui me semblent pourtant être des données indispensables au bon suivi d'un contrôle alimentaire.

Toutefois, si je comprends bien, vous me dites que ces données existent bien mais ne sont pas dans la même base de données. Pouvez-vous me dire les démarches à suivre pour avoir ces résultats dans une autre base de données ? »

1.10. Par un courriel du 4 décembre 2024, l'AFSCA répond par la négative à la demande de la requérante et indique que les données demandées ne sont pas conservées au niveau central et ne se trouvent pas dans une base de données qui ne peut être reliée aux résultats analytiques. Elle renvoie pour le surplus à sa réponse précédente.

1.11. Par un courrier du 13 janvier 2025, la requérante adresse à l'AFSCA une demande de reconsidération de sa décision de refus.

1.12. Par un courriel du même jour, la requérante sollicite de la Commission d'accès et de réutilisation des documents administratifs, section publicité de l'administration, qu'elle donne un avis.

1.13. Par un courriel du 14 janvier 2025, le secrétariat de la CADA a sollicité de la requérante qu'elle produise les documents nécessaires à l'examen de sa demande d'avis.

1.14. Par un courriel du 26 janvier 2025, la requérante communique les documents demandés.

1.15. Le 6 février 2025, la CADA rend un avis n° 2025-05, dans lequel elle pressent que les informations visées dans certains des documents demandés sont susceptibles d'entrer dans le champ de la définition d'informations environnementales au sens de l'article 3, 4°, b), de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

1.16. Par un courrier recommandé du 10 février 2025, 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 de l'AFSCA.

1.17. Par un courrier du même jour, 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 24 février 2025.

1.18. Par un courrier du 13 février 2025, l'AFSCA répond de la manière suivante :

> « *Veuillez trouver ci-joint nos réponses avec les pièces jointes et les demandes originales.*
>
> *Sur la base des informations disponibles à partir de l'échantillonnage, nous ne savons généralement pas par qui (à moins d'échantillonner le producteur lui-même) et sur quelle parcelle exactement le produit a été fabriqué, ni la taille de l'ensemble du lot primaire pour lequel il est représentatif ; sans parler du fait que nous coderions également ces informations. Les seules informations sont souvent celles exigées par les normes de commercialisation : matrice approximative, numéro de lot, pays d'origine. Dans le cas de produits BE non conformes, il y a bien sûr une enquête plus approfondie au cours de laquelle nos agents remontent jusqu'au lot et en découvrent beaucoup plus sur celui-ci, comme sa taille, son lieu de production exact et la cause possible de la NC. Mais si ces informations ont déjà été incluses dans le rapport de mission dans Foodnet, elles peuvent l'être de différentes manières (par exemple, texte dans le rapport, listes de traçage, quantités saisies énumérées dans les PV de saisie...), et ces données exactes ne sont pas en tant que telles récupérables d'un simple clic quelque part. Parfois, ces informations sont également limitées au trafic de courrier électronique et aux pièces jointes et ne se retrouvent jamais sur Foodnet.*
>
> *Il n'est donc pas impossible de rechercher ces informations si elles existent sous une forme ou une autre, mais ce serait un travail titanesque que de rechercher tous les rapports de mission pertinents, ainsi que les courriers et les pièces jointes, par exemple,*

pour le CN. Nous devrions donc également refuser cette demande en vertu de l'article 32, §2, point 1, de la loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 5 août 2006 ».

1.19. Par un courriel du 27 février 2025, le secrétariat de la Commission demande plus de précisions à l'AFSCA sur les éléments concrets nécessaires à l'invocation du motif relatif à la demande manifestement abusive tel que soulevé par l'instance dans son courriel du 13 février 2025.

1.20. Par un courriel du 5 mars 2025, l'AFSCA répond de la manière suivante :

« Als ik mij niet vergis, waren de laatste vragen gesteld door de betrokken operator de volgende:

- *Les teneurs en cadmium mesurées pour les échantillons analysés.*
- *Les quantités (en kilogrammes) concernées par chaque échantillonnage.*
- *La provenance des échantillons (localités, régions ou types de structures).*

Wat betreft de eerste vraag is, lijkt dit om een vergissing te gaan van onze kant en is er een verkeerde kolom verwijderd geweest uit de aangeleverde tabel. Wij hebben dit pas nu beseft. Wij zullen de tabel opnieuw bezorgen aan de operator na het ontvangst van jullie advies, inclusief de gehaltes.

Echter wat betreft vraag 2 en 3, blijven we ons standpunt dat dit een heel grote belasting zou zijn op onze administratie. Ik zou graag onze werking toelichten waardoor we dit kunnen verduidelijken:

De controleurs van het FAVV nemen stalen op basis van een monsternameplan. Deze stalen worden genomen doorheen de volledige voedselketen dus zowel bij de producent (eerste stap), als bij de verwerker(s) als bij distrubutie (laatste stap). De controleur noteert op zijn monstername verslag de plaats van bemonstering. Laat ons een voorbeeld nemen van een stuk steak bemonstert bij de Delhaize van Hasselt. De locatie van bemonstering is dus Hasselt

maar dit wil niet zeggen dat het rund afkomstig is van Hasselt. Indien dit monster niet conform blijkt te zijn dan zal de LCE (lokale controle-eenheid) van Vlaams-Brabant Limburg hiervan op de hoogte gesteld worden en starten ze een onderzoek. Hier gaan ze telkens een stapje terug in de keten. Delhaize laat weten bij welke groothandel het vlees werd gekocht, de groothandel laat weten bij welke uitsnijderij, de uitsnijderij laat weten van welke veehandelaar het rund werd gekocht,… Dit is een zeer uitgebreide oefening die enkel gedaan wordt in geval van een niet-conformiteit. Deze traceringen worden bewaard in het papieren dossier van de operator. Indien wij de gevraagde gegevens moeten verzamelen wil dit zeggen dat wij van elk staal moeten kijken welke LCE betrokken is, dan de LCE de papieren dossiers moeten laten verzamelen, het dossier nakijken en de nuttige informatie selecteren, inscannen, doorsturen, centraliseren, anonimiseren en verzenden.

Wij beschikken dus niet over databanken die deze informatie standaard bevatten. Ik hoop door u deze bijkomende informatie te bezorgen u begrijpt dat deze taak te omvangrijk is en te veel tijd zou vergen van mensen die een zeer belangrijke taak hebben als controleurs op het terrein. Deze controles zijn noodzakelijkheid om de veiligheid van de voedselketen te kunnen blijven garanderen. Deze aanvragen, die steeds uitgebreider en complexer worden, zetten een dermate hoge druk op onze werking dat wij onze kerntaken niet meer naar behoren kunnen uitvoeren als wij deze allemaal positief moeten beantwoorden ».

1.21. Par un courriel du même jour, le secrétariat de la Commission réitère, pour la dernière fois, sa demande à l'AFSCA d'obtenir des éléments matériels concrets nécessaires à l'application du motif d'exception de la demande abusive.

1.22. Par un courriel du 10 mars 2025, l'AFSCA répond en ces termes :

« *Merci pour vos commentaires. Vous trouverez ci-dessous mes réponses en vert.*

J'espère vous avoir suffisamment informé. Si vous avez d'autres questions, n'hésitez pas à me contacter.

[…]

- *Nombre de documents (estimé) sur la période visée : 521 rapports d'analyse + fichier de l'opérateur*
- *Nombre de membres du personnel capables de faire cette recherche : 200 (estimé)*
- *Nombre total de membres du service concerné (ou des services concernés) : 9 Unités locales de contrôle + Administration Centrale*
- *Nombre d'heures (estimé) nécessaires à cette recherche : 23 échantillons non conformes x 5 heures = 115 heures + 498 échantillons conforme x 1 heure = 498 heures. Totale = 613 heures.*
- *Si les pièces jointes et courriers se trouvent sur plusieurs adresses email différentes : Oui, les 9 unités de contrôle locales sont concernées par cette question.*
- *Sous quel format les documents existent : Format papier ou électronique (mail/ application AFSCA)*
- *Si les documents contiennent potentiellement des informations confidentielles : Oui, dans le cas des échantillons non conformes pour lesquels nous disposons de la traçabilité, celui-ci contient des secrets commerciaux et des données à caractère personnel.*
- *Etc. »*

1.23. Par un dernier courriel du 18 mars 2025, le secrétariat de la Commission invite l'AFSCA à lui fournir deux dossiers représentatifs (l'un portant sur une non-conformité, l'autre non) contenant :

- les documents demandés par la requérantes ;
- le nombre d'agent(s) qui a participé à la récolte d'informations ;
- le temps pris par chacun de ces agents pour effectuer la recherche ;
- le processus détaillé qui a été suivi.

1.24. Par un courriel du 31 mars 2025, l'AFSCA a répondu de la manière suivante :

> « *Wij hebben de onderstaande opdracht uitgevoerd. U kan de gevraagde documenten vinden in bijlage.*
> *In onderstaande tabel kan u terugvinden hoeveel tijd nodig was en door welke diensten hier aan gewerkt is.*

Dienst	Tijd	Taak
Dirco (3 personen)	45 minuten	Overleg
Dirco (1 persoon)	30 minuten	Coördinatie
Dienst Controlebeleid (2 personen)	20 minuten	Query opstellen met monsternummers
CDC PRI (1 persoon)	30 minuten	Controle data + coördinatie
Lokale controle eenheid Niet conform staal (1 persoon)	1 h 30	Opzoeken data
Lokale controle eenheid Conform staal 1 persoon	30 minuten	Opzoeken data

Er is een nieuwe query opgesteld omdat bij de originele query geen monsternummers opgenomen waren (niet gevraagd+persoonsgegevens). Daarna zijn er uit deze lijst van stalen, ad random door mij 2 stalen uitgekozen. Op basis van de eerste 4 cijfers van het monsternummer kan dan de C/I bepaald worden en ook de betrokken lokale controle eenheid. De betrokken sector binnen onze organisatie op het niveau van de centrale administratie was voor beide stalen de primaire sector (CDC PRI). Er heeft een overleg plaatsgevonden met deze sector om uit te leggen welke gegevens nodig waren. CDC PRI heeft vervolgens contact opgenomen met de betrokken lokale controle eenheden (LCE) en de aanvraag verder gecoördineerd. De coördinatie was nu nog overzichtelijk omdat het slechts 1 vraag per LCE betrof en in totaal 2 LCE's maar indien de volledige lijst gezocht zal moeten worden dan zal de coördinatie een zeer moeilijke taak worden (alle LCE's betrokken).

De LCE's hebben het betrokken dossier opgezocht via de daarvoor voorziene applicaties en op deze manier een deel van de informatie digitaal verzameld. Echter niet alle informatie is reeds standaard beschikbaar via een applicatie dus werd ook het papieren dossier gezocht en geanalyseerd. Monsternemingsverslagen zijn enkel beschikbaar op papier via een doordrukboek. De kopieën zijn in bezit van de monsternemer en deze werden gezocht en ingescand.

Deze informatie werd dan doorgestuurd naar de expert op onze centrale administratie (CDC PRI) en werd door deze expert nog eens gecontroleerd en daarna verzonden naar mij.

Indien deze documenten zouden doorgestuurd worden naar de aanvrager, zouden wij deze nog aftoetsen aan de voorziene uitzonderingsgronden in de wetgeving en onder andere de persoonsgegevens die verwijzen naar onze controleur/inspecteur anonimiseren. Deze tijd werd nog niet meegerekend in bovenstaande schema, gezien in dit geval niet uitgevoerd.

Ik hoop u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd".

2. Recevabilité du recours

2.1. La Commission estime que le recours est recevable.

2.2. Si la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration ne fixe pas de délai à respecter pour l'introduction d'une demande d'avis auprès de la Commission fédérale d'accès aux documents administratifs, il en va autrement de la loi du 5 août 2006 dont l'article 35 dispose que le requérant 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, § 1er, 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.

Toutefois, l'article 8 de la loi du 5 août 2006 précise que :

« *Tout document, par lequel une décision ou un acte administratif à portée individuelle émanant d'une instance environnementale visée à l'article 4, § 1er, est notifié à un administré indique les voies éventuelles de recours, les instances compétentes pour en connaître ainsi que les formes et les délais à respecter, faute de quoi le délai de prescription pour introduire le recours ne prend pas cours* ».

2.3. En l'espèce, l'AFSCA, dans ses nombreux échanges avec la requérante, a mentionné à plusieurs reprises la possibilité d'introduire une demande d'avis auprès de la CADA fédérale mais n'a jamais fait mention de la Commission ni de la forme ou du délai à respecter pour introduire un recours devant elle.

2.4. Partante, le délai de prescription n'a pas pris cours et le recours introduit par la requérante 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, § 1er) et qui disposent d'informations environnementales (art. 18, § 1er).

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° 2024-25 du 5 novembre 2024).

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 chaine alimentaire, au sens de l'article 3, 4°, b).

Par conséquent, la Commission constate que les informations sollicitées doivent être qualifiées d'informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par l'AFSCA.

3.3 Admissibilité des exceptions de la loi du 5 août 2006

La Commission relève qu'au fil de ses nombreux échanges avec la requérantes, l'AFSCA indique que les informations environnementales demandées n'existent pas en une seule et unique base de données centralisée.

L'AFSCA précise ensuite, dans sa réponse à la demande d'informations de la Commission, que :

> « *Il n'est donc pas impossible de rechercher ces informations si elles existent sous une forme ou une autre, mais ce serait un travail titanesque que de rechercher tous les rapports de mission pertinents, ainsi que les courriers et les pièces jointes, par exemple, pour le CN. Nous devrions donc également refuser cette demande en vertu de l'article 32, § 2, point 1, de la loi relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement du 5 août 2006* ».

Cette disposition vise le motif d'exception à la divulgation prévu par la loi et relatif aux demandes manifestement abusives.

Les travaux parlementaires relatifs à la loi du 5 août 2006 précisent qu'il y a lieu d'entendre par demande abusive, « *les demandes qui ont manifestement pour objectif d'enfreindre la bonne marche de l'administration. Par exemple, une demande qui viserait à obtenir l'ensemble de la législation environnementale internationale, européenne et belge constituerait une demande abusive. De même, les demandes à caractère vexatoire contre les instances environnementales sont aussi abusives* ».

Les illustrations retenues dans les travaux parlementaires ne sont que des exemples et ne constituent pas une liste exhaustive. Le caractère manifestement abusif d'une demande ne suppose pas nécessairement que le demandeur vise sciemment et intentionnellement à entraver le fonctionnement de l'administration. Cela peut également être le cas lorsque le traitement de sa demande impose à l'instance environnementale de délaisser sa tâche essentielle au profit de travaux de recherches et de compilation. Ainsi, ce motif d'exception au droit d'accès s'applique également dans l'hypothèse où le demandeur n'a pas conscience de l'ampleur du travail qu'il sollicite de l'instance administrative.

Dans un arrêt n° 243.357 du 8 janvier 2019, le Conseil d'Etat a indiqué que :

> « *S'il semble ressortir des travaux préparatoires que la demande doit avoir pour objectif, et non seulement pour objet, d'enfreindre la bonne marche de l'administration, l'exemple donné par ces mêmes travaux préparatoires ne laisse par contre pas entendre que le but de nuire soit requis. Le texte de la loi, (…), ne l'exigent d'ailleurs pas. Il en résulte qu'il suffit que, par son ampleur, la demande ait pour effet de porter atteinte à la bonne marche de l'administration. Au demeurant, il serait paradoxal, voire contradictoire, de devoir établir l'intention de nuire dans le chef de l'auteur de la demande alors que celui-ci ne doit pas justifier de son intérêt à ladite demande* ».

L'invocation de ce motif d'exception suppose la réunion de plusieurs éléments comme le grand nombre de documents concernés, ou encore la difficulté à les rassembler (auprès de diverses détenteurs, par exemple), le caractère approfondi de l'analyse à effectuer (tant en ce qui concerne l'information environnementale elle-même que l'éventuelle applicabilité de motifs d'exception à sa divulgation), ou encore la force de travail de l'instance environnementale concernée. Ces éléments doivent pouvoir être concrètement démontrés (voy. en ce sens la décision n° 2024-21 du 26 juin 2024).

En l'espèce, sur demande du secrétariat de la Commission, l'AFSCA a apporté plusieurs précisions sur le processus de compilation des informations environnementales demandées.

Il ressort de ces éléments que les inspecteurs de l'AFSCA prélèvent des échantillons selon un plan d'échantillonnage et tout au long de la chaine alimentaire, c'est-à-dire tant que le producteur, que le transformateur puis au niveau de la distribution. L'inspecteur consigne le lieu d'échantillonnage sur son rapport. Cela signifie que le produit testé ne provient pas nécessairement du lieu indiqué sur le rapport.

En cas de non-conformité, l'unité de contrôle locale est informée et entame une enquête, dans le cadre de laquelle chaque étape de la chaine est inspecté. Ce processus très complexe est réalisé uniquement en cas de non-conformité et les résultats de cette enquête sont conservés dans un dossier papier auprès de l'opérateur. Cela implique donc que l'AFSCA retrouve, pour chaque échantillon, quelle unité de contrôle locale est concernée, retrouve le dossier papier, l'examine, le scanne, le transmette, le centralise, l'anonymise et enfin communique les informations demandées.

Il n'existe à ce jour pas de base de données centralisée.

Selon l'AFSCA, le traitement de ce type de demande est une tâche vaste et complexe qui empêcherait les agents de terrain qui devraient la mener à bien, d'exercer les fonctions essentielles desquelles ils sont chargés.

Toutefois, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (C.E., n° 236.637 du 8 novembre 2016), il ne suffit pas, pour rejeter une demande d'accès au motif que celle-ci est manifestement abusive, d'invoquer l'importante charge de travail que représenterait son traitement :

> « *Het voormelde bevestigt weliswaar de eerdere vaststelling in 's Raads arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 dat de opdracht voor de tussenkomende partij omvangrijk is, maar toont geenszins aan dat die ook onredelijk zou zijn, rekening houdend met de omvang en slagkracht van deze partij en de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht. Ofschoon dit laatste de Raad van State als essentieel voorkomt om de redelijkheid van de kwestieuze opdracht* in concreto *te beoordelen, betrekt de beroepsinstantie het nergens bij haar beoordeling, maar beperkt zij zich ertoe om de tussenkomende partij als "een grote organisatie" te omschrijven* ».

Il convient, en effet, d'avoir égard à une multitude de critères qui, pris dans leur ensemble, permettent d'avoir une idée globale de la situation de l'instance environnementale et de sa capacité à gérer ou non le traitement de la demande d'informations telle que formulée.

En l'espèce, à la demande du secrétariat de la Commission, l'AFSCA a apporté un certain nombre de précisions concrètes supplémentaires au niveau de son organisation interne et de l'ampleur des informations demandées.

L'objet de la demande vise environ 521 rapports d'analyse ainsi que dossier-papier propres à chaque opérateur, au sein de neuf unités locale de contrôle et de l'administration centrale. La recherche porte sur 23 échantillons non-conformes et 498 échantillons conformes.

Les documents existent à la fois sous format électronique (et sont répartis dans les boites mails des différents agents concernés) et papier, au sein des unités de contrôle locales.

L'AFSCA a effectué, à la demande de la Commission, une recherche sur deux types de dossiers, l'un relatif à une non-conformité, l'autre relatif à une analyse normale. Elle indique avoir dans ce cadre, outre les étapes communes aux deux types de dossiers (notamment en terme de coordination des équipes) que le temps de recherche pour l'échantillon non-conforme a été de 90 minutes alors qu'il était de 30 minutes pour l'échantillon conforme.

Par conséquent, toujours en faisant abstraction des heures consacrées à la coordination du projet et des équipes en présence, l'on peut compter près de 280 heures nécessaires à la récolte des informations. Ce nombre d'heures ne prend pas non plus en considération le temps nécessaire à l'omission des informations qui doivent l'être en vertu des dispositions du Règlement général sur la Protection des Données[1].

Enfin, un dernier élément à prendre en considération est que, dans le cadre des échantillons non-conformes, les rapports d'analyse peuvent contenir des secrets commerciaux ainsi que des données à caractère personnel.

---

[1] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Ces divers éléments pris séparément ne permettent pas d'invoquer le caractère manifestement abusif de la demande à traiter. Toutefois, lorsqu'ils sont pris dans leur ensemble, ils constituent un faisceau d'indices nécessaire mais suffisant pour conclure valablement au rejet de la demande.

La Commission souhaite à toutes fins utiles rappeler que, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, le droit fondamental d'accès aux documents administratifs consacré à l'article 32 de la Constitution implique dans le chef des autorités administratives une obligation positive de s'organiser pour permettre au citoyen d'exercer son droit :

> « *Dit recht tot openbaarheid houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen waaraan ze moeten voldoen. De diensten moeten zich zo organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan* ».

Décision

La Commission considère qu'au regard des éléments communiqués par l'AFSCA, la demande d'accès aux informations environnementales introduite par la requérante doit être rejetée au motif qu'elle est manifestement abusive compte tenu, notamment, du nombre conséquent de documents visés, de l'importante charge de travail liée à l'examen de ceux-ci, de la capacité limitée de l'instance environnementale à effectuer ces recherches, de l'absence de base de données centralisée, du support papier d'une partie des documents ainsi que de leur éclatement au sein de plusieurs unités décentralisées.

Partant, le recours doit être déclaré recevable mais non fondé.

Bruxelles, le 9 avril 2025,

S. JOCHEMS	A. VAN STEENBERGE
Secrétaire	Président