Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales

15 mai 2025

DÉCISION n° 2025-04

Concernant le refus de donner accès aux résultats d'analyse, aux mesures prises et aux traitements appliqués à certains types d'eaux ainsi qu'à la correspondance y relative

(CFR/2025/04)

Mots-clés : SPF Santé publique – Résultats d'analyse et correspondance – Documents pas en possession de l'instance - Article 32, § 2, 1°

1. Exposé des faits

1.1. Par un courrier du 20 décembre 2024, X (ci-après : le requérant) contacte le SPF Santé publique afin d'obtenir une série d'informations environnementales relatives aux résultats d'analyse, aux mesures prises et aux traitements appliqués à certains types d'eaux.

Il souhaite notamment dans ce cadre, accéder aux documents suivants :

1. la liste des paramètres à respecter dans les eaux du secteur des denrées alimentaires, en ce compris les eaux de table, les eaux de source et les eaux minérales naturelles ;
2. l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique qui ont été envoyées au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sur les 2 dernières années (2023-2024) ;
3. la liste des traitements autorisés sur les eaux minérales naturelles ;
4. tout échange (courriers, e-mails, rapports internes...) mentionnant des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles depuis janvier 2019 ;
5. l'ensemble des analyses en possession du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement portant sur des polluants émergeants.

1.2. Par un courriel du 23 décembre 2024, le SPF Santé publique indique que, compte tenu du nombre important d'informations à récolter ainsi que des congés des agents concernés, le délai de réponse sera allongé de 15 jours, conformément à ce que permet la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public aux informations environnementales[1].

1.3. Par un courriel du 16 janvier 2025, le SPF Santé publique demande au requérant qu'il clarifie certaines de ses demandes :

> « *J'ai consulté mes collègues, qui me demandent une clarification et une harmonisation des questions 2 et 5 :*
>
> - *La question 2 ne précise pas quels sont les paramètres de composition qui sont visés alors que la question 5 liste*

[1] Article 22, § 3.

uniquement certains paramètres et limite la demande aux analyses effectuées la dernière année coulée (2024).

- *Concernant la question 2, le SPF ne dispose pas de l'ensemble de ces analyses réalisées par les producteurs et ne pourra donc pas répondre de manière complète à cette demande. Le SPF dispose uniquement de certaines de ces analyses dont la notification est obligatoire.*
- *Par ailleurs, des analyses de certains paramètres de la liste n'existent pas, car il n'existe pas de norme légale ni d'obligations de monitoring pour ces substances.*

Pourriez-vous dès lors circonscrire votre demande et la clarifier le plus possible ? Le travail demandé est en effet considérable pour nos équipes, qui ne pourront forcément pas respecter le délai demandé et demandent le délai supplémentaire de 30 jours, indispensable selon mes collègues, une fois que vous aurez clarifié votre demande ».

1.4. Par un courriel du 20 janvier 2025, le requérant précise ses questions de la manière suivante :

- « *Est-il possible de me transmettre sous format électronique l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique dont la notification au SPF Santé publique est obligatoire pour les paramètres repris aux tableaux 1 et 2 de cette communication publiée sur votre site web pour les deux dernières années disponibles en mentionnant bien le nom des producteurs pour chaque analyse reçue ?* »

- « *Pourriez-vous alors me préciser pour quels paramètres il n'existe ni d'analyses ni de normes légales ni d'obligation de monitoring pour les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique ?* »

- « *Est-il possible de me transmettre sous format électronique les analyses dont disposerait le SPF Santé publique sur les eaux de table, eaux de sources et les eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique pour les paramètres non normés repris*

dans la question 5 en mentionnant bien le nom des producteurs pour chaque analyse reçue pour les deux dernières années disponibles ? La réponse sera sans doute non. Auquel cas, la question 2 se suffit à elle-même ».

1.5. Par un courriel du 21 février 2025, le SPF Santé publique répond au requérant en fournissant certaines informations :

> *« 1.* ***Serait-il possible de me fournir la liste des paramètres à respecter dans les eaux du secteur des denrées alimentaires, en ce compris les eaux de table, les eaux de source et les eaux minérales naturelles ? Pourriez-vous y adjoindre les valeurs limites à respecter pour chacun des paramètres ?***
>
> - *Les eaux utilisées dans les entreprises du secteur alimentaire doivent être conformes aux exigences minimales énoncées à l'annexe 1, parties A (paramètres microbiologiques) et B (paramètres chimiques) de l'arrêté royal du 04/02/2024 relatif à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui sont conditionnées ou qui sont utilisées dans les établissements alimentaires pour la fabrication et/ou la mise sur le marché de denrées alimentaires ;*
> - *les eaux de table doivent être conformes aux exigences minimales énoncées à l'annexe 1, parties A (paramètres microbiologiques) et B (paramètres chimiques) de l'arrêté royal du 04/02/2024 susmentionné ;*
> - *les eaux de source doivent être conformes aux exigences minimales énoncées à l'annexe 1, partie B (paramètres chimiques) de l'arrêté royal du 04/02/2024 susmentionné, ainsi qu'à l'annexe II (paramètres microbiologiques) de l'arrêté royal du 08/02/1999 concernant les eaux minérales naturelles et les eaux de source ;*
> - *les eaux minérales naturelles doivent répondre aux exigences minimales de l'eau potable, et elles doivent également satisfaire aux limites maximales fixées à l'annexe I.2 de l'arrêté royal du 08/02/1999 pour certains constituants dont le dépassement pourrait présenter un risque pour la santé des consommateurs, ainsi qu'à l'annexe II (paramètres microbiologiques) de l'arrêté royal du 08/02/1999 susmentionné.*

*2. **Serait-il possible de nous fournir l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique qui ont été envoyées au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sur les 2 dernières années (2023-2024) ?***

Selon nous, les exceptions prévues à l'article 6§3 3° de la loi du 11 avril 1994 s'appliquent dans le présent cas.

Premièrement, l'article 1 2° de la loi du 11 avril 1994, prévoit qu'un document administratif doit être considéré comme étant « toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose », ce qui n'est pas le cas pour notre administration.

En effet, cette demande concerne l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs sur deux dernières années. Elle suppose que le SPF SPSCAE possède cette information. Or, nous ne disposons pas de l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs en raison de l'absence de bases légales, nous permettant d'obtenir ces informations. Le SPF SPSCAE dispose de certaines de ces analyses, à condition que leur notification soit obligatoire et que les producteurs les aient notifiées. Il est d'ailleurs à noter que le SPF SPSCAE ne dispose pas d'un quelconque pouvoir de sanction en cas de non-respect de cette obligation.

Par ailleurs, et pour les raisons précédemment évoquées, si nous fournissons ces informations, celles-ci seront incomplètes et par conséquent, il ne serait pas correct d'en tirer des conclusions générales et/ou exhaustives.

Deuxièmement, il également impossible de fournir ces informations, dans la mesure où elles existent, sans avoir procédé à une série de manipulations longues et compliquées.

En effet, les données à caractère personnel doivent être supprimées de ces documents conformément au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) puisque ces données ne contribuent pas à une meilleure compréhension de cette demande.

Par conséquent, l'importance des libertés et droits fondamentaux et en particulier, la protection de la vie privée, implique d'assurer une anonymisation des documents faisant l'objet de la présente demande.

A titre d'information, voici une estimation de la charge de travail pour l'anonymisation des rapports d'analyse qui doit être faite conformément au RGPD :

- *Nombre actuel de rapports d'analyse (2023-2024) : 204*
- *Nombre de pages : 2000 pages*
- *Durée estimée de travail : 6 X 2000 / 7 = +/- 200 heures non-stop = +/- 30 jours temps plein*

De ce fait, nous ne pouvons pas fournir ces informations dans les délais légaux prévus pour ce type de demande, car la collecte d'une telle quantité de ces analyses et la vérification de tous ces documents en fonction de la législation adéquate nécessiteraient plusieurs journées de travail de la part de plusieurs membres de notre personnel, empêchant d'effectuer nos tâches essentielles, ce qui entraverait donc le bon fonctionnement de notre administration.

Par conséquent, nous ne pouvons pas répondre favorablement à votre demande et nous vous renvoyons vers l'autorité chargée des contrôles officiels, à savoir l'AFSCA ou les autorités régionales compétentes pour la réglementation sur les prises d'eaux souterraines « potabilisables » et sur la protection des ressources en eaux souterraines. Ces autorités détiennent ou ont le pouvoir d'obtenir les informations demandées.

*3. **Il est mentionné sur votre site web que les eaux minérales naturelles ne peuvent pas être traitées, sauf traitements autorisés. Pourriez-vous me fournir la liste des traitements qui sont autorisés par le SPF santé publique ?***

Le principe de base est l'interdiction de traiter les eaux minérales naturelles et les eaux de source telles qu'elles se présentent à l'émergence, sauf les traitements spécifiquement autorisés. Le SPF SPSCAE a élaboré et publié un document de communication sur ce sujet, avec notamment la liste des traitements autorisés et la liste non exhaustive des traitements interdits. Voir ici : https://www.health.belgium.be/fr/traitements-des-eaux-minerales-naturelles-et-des-eaux-de-source.

*4. **Pourriez-vous nous procurer tout échange (courriers, e-mails, rapports internes…) mentionnant sur les 2 dernières années (2023-2024) des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique ?***

Nous ne pouvons pas répondre favorablement à votre demande conformément à l'article 6 §3 3° de la loi du 11 avril 1994.
Premièrement, il n'existe aucune obligation légale d'informer le SPF SPSCAE sur les traitements non autorisés des eaux minérales naturelles.
Par ailleurs, et pour les raisons précédemment évoquées, si nous fournissons ces informations, celles-ci seront incomplètes et par conséquent, il ne serait pas correct d'en tirer des conclusions générales et/ou exhaustives.
Deuxièmement, lorsque le SPF SPSCAE possède des échanges à ce sujet, ces informations sont disséminées, parmi d'autres informations, sur des supports divers (sous format électronique ou papier) dans les dossiers relatifs aux sources belges d'eaux minérales naturelles autorisées par notre administration. Il n'existe pas de banque de données structurées ou électronique.
Il est donc, à nouveau, impossible de communiquer les informations demandées, dans la mesure elles existent, sans avoir procédé à une série de manipulations longues et compliquées.
En effet, les données à caractère personnel doivent être supprimées de ces documents conformément au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) puisque ces données ne contribuent pas à une meilleure compréhension de celle demande.
Par conséquent, l'importance des libertés et droits fondamentaux et en particulier, la protection de la vie privée, implique d'assurer une anonymisation des documents faisant l'objet de la présente demande.
De ce fait, nous ne pouvons pas fournir ces informations dans les délais légaux prévus pour ce type de demande, car la collecte et la vérification de tous ces documents en fonction de la législation adéquate nécessiteraient plusieurs journées de travail de la part de plusieurs membres de notre personnel, empêchant d'effectuer nos tâches essentielles et entraverait donc le bon fonctionnement de notre administration.
Par conséquent, nous ne pouvons pas répondre favorablement à votre demande et nous vous renvoyons vers l'autorité chargée des contrôles officiels, à savoir l'AFSCA ou les autorités régionales compétentes pour la réglementation sur les prises d'eaux souterraines « potabilisables » et sur la protection des ressources en eaux souterraines. Ces autorités détiennent ou ont le pouvoir d'obtenir les informations demandées.

*5. **Enfin, pourriez-vous nous indiquer si le SPF Santé publique est en possession d'analyses d'eaux de table, de source et d'eau minérales naturelles produites en Belgique sur les paramètres suivants : […]***

Eaux de source et eaux de table :

- *Paramètres PFAS, chlorate, pesticides (comprenant les insecticides, herbicides, fongicides, nématocides, acaricides, algicides, rodenticides, produits antimoisissures et produits apparentés tels que les produits phytopharmaceutiques et leurs métabolites considérés pertinents pour les eaux) : voir annexe 1, parties A de l'arrêté royal du 04/02/2024*
- *Perchlorate : pas de valeur limite maximale légale fixée dans la législation*

Eaux minérales naturelles :

- *Pesticides (comprenant les insecticides, herbicides, fongicides, nématocides, acaricides, algicides, rodenticides, produits antimoisissures et produits apparentés tels que les produits phytopharmaceutiques et leurs métabolites) : voir annexe I.2 de l'arrêté royal du 08/02/1999*
- *Paramètres PFAS, chlorate, perchlorate : pas de valeur limite maximale fixée dans la législation*

En ce qui concerne les obligations d'analyse et de monitoring, nous ne disposons pas de ces informations et nous vous renvoyons vers l'autorité chargée des contrôles officiels, à savoir l'AFSCA.

*6. **Si oui, est-il possible de me transmettre ces analyses sur la dernière année écoulée dans le format dont vous disposez si au moins une des substances y figure ?***

Nous ne pouvons pas répondre favorablement à votre demande. Nous vous renvoyons au raisonnement et aux raisons évoquées à la question n°2 et vers l'autorité chargée des contrôles officiels, à savoir l'AFSCA ou les autorités régionales compétentes pour la réglementation sur les prises d'eaux souterraines « potabilisables » et sur la protection des ressources en eaux souterraines. Ces autorités détiennent ou ont le pouvoir d'obtenir les informations demandées ».

1.6. Par un courriel du 21 mars 2025, le requérant introduit un recours auprès de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales (ci-après : la Commission) contre la décision de refus partiel du SPF Santé publique.

1.7. Par un courriel du même jour, la Commission sollicite auprès du SPF Santé publique que lui soient communiqués les documents demandés par la requérante ainsi que sa position par écrit, pour le 7 avril 2025.

1.8. Par un courriel du 4 avril 2025, le SPF Santé publique apporte à la Commission les précisions suivantes :

> « ***Introduction d'un recours de Monsieur Morimont en date du 21 mars 2025 concernant notre décision de refus de donner accès à l'information environnementale – Motivation***
>
> *Ci-après vous trouverez les raisons pour lesquelles le SPF SPSCAE a refusé de communiquer à Monsieur Morimont « l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique qui ont été envoyées au SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sur les 2 dernières années (2023-2024) dont la notification est obligatoire (…) et tout échange (courriers, rapports internes….) mentionnant sur les deux dernières années des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique ».*
>
> *A. Quant à la saisine de votre Commission :*
>
> *Nous tenons, tout d'abord, à souligner que Monsieur Morimont a formulé une demande d'accès à des documents en date du 20 décembre 2024 sur base de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration. Les développements qui suivent doivent être complétés par la motivation juridique accompagnant la décision délivrée à l'intention de Monsieur Morimont et se basant sur les dispositions de la loi du 11 avril 1994.*
>
> *Premièrement, nous avions demandé la clarification de la demande sur base de l'article 6§3 alinéa 2 de la loi du 11 avril 1994.*

Deuxièmement, nous avions, par la suite, motivé notre décision sur base des exceptions prévues par cette même loi.

En effet, sur base de la loi du 11 avril 1994, nous invoquons :
(1) L'article 6§1 7° - nous refusons de communiquer les informations puisque nous constatons que l'intérêt de la publicité ne l'emporte pas sur la protection du caractère par nature confidentiel des informations des entreprises et des producteurs concernés ;
(2) L'article 6§1 9° - nous ne pouvons communiquer les informations en vue de protéger les données à caractère personnel – seules les informations nécessaires à la compréhension de notre réponse peuvent être divulguées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce;
(3) L'article 6§3 1° - La demande concerne un document administratif dont la divulgation peut être source de méprise en raison du caractère incomplet de ces documents puisque nous ne disposons pas de l'ensemble des informations demandées en raison de l'absence de base légale nous permettant d'obtenir légalement ces informations et rendant la notification de celles-ci par les producteurs obligatoires. Si nous fournissons ces informations, à condition de les posséder, celles-ci seront incomplètes et par conséquent, il ne serait pas correct d'en tirer des conclusions générales et/ou exhaustives ;
(4) L'article 6§3 2° - En raison, de l'absence de base légale et d'obligation à ce titre, la demande concerne des informations qui ont été communiquées librement et à titre confidentiel à notre administration.
(5) L'article 6§3 3° de la loi du 11 avril 1994, nous ne pouvions pas répondre favorablement à la demande de Monsieur Morimont dans les délais légaux prévus pour ce type de demande, car la collecte d'une telle quantité de ces analyses et la vérification de tous ces documents en fonction de la législation adéquate nécessiteraient plusieurs journées de travail de la part de plusieurs membres de notre personnel, empêchant d'effectuer nos tâches essentielles et entreverrait le bon fonctionnement de notre administration.
Par ailleurs, conformément à l'article 5§2 de la loi du 11 avril 1994, nous avons notifié au demandeur le renvoi à l'autorité compétente pour la réglementation sur les prises d'eaux souterraines « potalisables » et sur la protection des ressources en eaux souterraines (l'AFSCA et les autorités régionales) car ces autorités,

à l'envers du SPF Santé publique, détiennent ou ont le pouvoir d'obtenir les informations demandées.

Enfin, conformément à l'article 8 de la loi du 11 avril 1994, nous avons informé le demandeur de sa possibilité de nous envoyer une demande de reconsidération et nous avons également indiquer les voies de recours disponibles, à savoir, l'introduction d'une demande à la Commission fédérale d'accès aux documents publics afin que celle-ci puisse émettre un avis.

De surcroit, nous nous interrogeons sur la qualification de la demande de Monsieur Morimont concernant « tout échange (courriers, rapports internes….) mentionnant sur les deux dernières années des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique » en tant que demande portant sur une information environnementale au sens de l'article 3, 4° de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement puisque le traitement des eaux minérales naturelles est un processus de fabrication qui ne répond à aucun des éléments constitutifs de cette définition.

B. Quant à la motivation de la décision de refus de donner accès à l'information environnementale sur base la loi du 5 août 2006 :
Selon nous, les exceptions prévues à l'article 32§§ 1 et 2, 1° et 2° de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement s'appliquent dans ce cas.

1. Concernant la détention de certaines informations par le SPF :
Premièrement, l'article 3 4° de la loi du 5 août 2006 prévoit que l'information environnementale est « toute information, peu importe le support et la forme, dont dispose une instance environnementale concernant : a) l'état des éléments de l'environnement, tels que (…) l'eau ».
La Décision n°2017-11 de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, expose également que « Pour pouvoir tomber dans la définition de la notion « d'information environnementale, il est requis que les informations existent et qu'elles se trouvent sur un support. Sur la base de la loi du 5 août 2006, il n'est pas requis qu'une instance

environnementale doive manipuler les bases de données dont elle dispose pour obtenir les informations demandées ».

Ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, pour notre administra□on puisque nous ne disposons pas de l'ensemble des documents demandés en l'absence d'obligation légale spécifique :
(1) En effet, la demande de Monsieur Morimont concerne l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs sur deux dernières années. Elle suppose que le SPF SPSCAE possède cette information. Or, nous ne disposons pas de l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs en l'absence de bases légales nous permettant d'obtenir ces informations. Le SPF SPSCAE pourrait disposer de ces analyses uniquement à condition que leur notification soit légalement obligatoire et que les producteurs les aient effectivement notifiées. C'est donc à tort que Monsieur Morimont demande l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs dont la notification est obligatoire.
Par ailleurs, le SPF SPSCAE ne dispose, en aucun cas, d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect d'une obligation légalement prévue.
(2) La demande de Monsieur Morimont concerne également l'ensemble des échanges mentionnant, sur les deux dernières années des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produite en Belgique. Or, il n'existe, à nouveau, aucune obligation légale contraignant les opérateurs d'informer ou d'échanger avec le SPF SPSCAE sur les traitements non autorisés des eaux minérales naturelles.
Le SPF n'est donc pas en mesure, en vertu de ses compétences, de fournir les éléments faisant l'objet de la demande.
Par ailleurs, et pour les raisons précédemment évoquées, si nous fournissons ces informations, celles-ci seront incomplètes et par conséquent, il ne serait pas correct d'en tirer des conclusions générales et/ou exhaustives.
Ce recours n'est pas fondé dans la mesure où il semble porter sur des documents non-existants (en raison de la compétence du SPF et des bases légales concernées) ou sur des documents qui ne sont pas en possession du SPF SPSCAE (voire qui ne sont pas complets).
Enfin, en vue de respecter les obligations légales relatives à transparence de l'administration, nous avions renvoyé le demandeur vers les autorités chargées des contrôles officiels, à

savoir l'AFSCA ou les autorités régionales compétentes pour la réglementation sur les prises d'eaux souterraines « potabilisables » et sur la protection des ressources en eaux souterraines. Ces autorités détiennent ou ont le pouvoir d'obtenir, légalement, les informations demandées.
De surcroit, nous rappelons que Monsieur Morimont a posé une série de 6 questions en date du 20/12/2024. Le SPF SPSCAE a, de bonne foi, répondu aux 2 questions pour lesquelles il dispose des informations demandés en vertu de ses missions légales. Monsieur Morimont a ensuite posé une deuxième série de 6 questions supplémentaires en date du 03/03/2025 auxquelles le SPF SPSCAE a, une nouvelle fois, répondu favorablement en fournissant les informations demandées. Monsieur Morimont a ensuite posé une troisième série de 4 questions en date du 13/03/2025 concernant lesquelles le SPF SPSCAE est actuellement occupé à y répondre et pourra transmettre prochainement l'ensemble des informations demandées. Ces demandes ont ainsi déjà mobilisé à temps plein 4 personnes qualifiée de niveau A pendant 5 jours au sein de notre administration.

2. Concernant le refus de transmission pour motif de charge de travail excessive :
Deuxièmement, il est impossible de fournir ces informations, et ce, à condition qu'elles existent (conformément à ce qui précède), sans avoir procédé à une série de manipulations longues et compliquées. D'une part, les données à caractère personnel doivent être supprimées des documents concernés conformément au Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) puisque ces données ne contribuent pas à une meilleure compréhension de cette demande (cf. les développements au point 3). Par conséquent, l'importance des libertés et droits fondamentaux et en particulier, la protection de la vie privée, implique d'assurer une anonymisation des documents.
D'autre part, il existe un nombre considérable de sources belges d'eaux minérales autorisées par le SPF. Les données qui y sont relatives et les informations demandées par le journaliste sont donc dissimulées parmi d'autres informations au sein des dossiers d'autorisation et sur des supports divers (sous format électronique ou papier).

A ce titre, nous vous renvoyons également aux éléments matériels communiqués suite à la demande de la Commission en date du 21 mars 2025 décrivant l'estimation du nombre de documents concernés, du nombre de membres du personnel pouvant faire cette recherche, le nombre de membres du services concerné, le nombre d'heures nécessaires à cette recherche, …

Nous souhaitons également souligner que le SPF ne possède pas de banque données structurée ou électronique prévue à cet effet et que les documents, s'ils existent, ne comportent pas de table des matières ou une quelconque structure permettant d'identifier efficacement les informations demandées.

Conformément à l'arrêt n°243.357 du 8 janvier 2019 du Conseil d'Etat, « il convient d'avoir égard au fait que les missions dont notre service est chargé présentent un caractère d'intérêt général et qu'il importe de veiller à ce que leur exercice ne soit pas entravé ou déraisonnablement perturbé au regard des intérêts en cause. Si l'information du public doit faire partie des préoccupations de l'autorité administrative, toutefois, celle-ci ne peut être tenue de consacrer une charge de travail d'une ampleur de celle décrite, (…) en vue de répondre à la demande. Si légitimes que soient les intérêts de cette dernière (la demande), ils ne suffisent pas à justifier que soient mises à la charge du SPF concerné des obligations d'une telle ampleur ».

Le motif d'exception invoqué pris du caractère manifestement abusif visé à l'article 32 §2 de la loi du 5 août 2006 porte donc sur la situation dans laquelle le demandeur n'a pas conscience de la quantité de documents et de la pression qu'il peut mettre sur l'administration par le biais de sa demande, qui dépasse les limites de l'acceptable.

La charge de travail est conséquente, en ce qu'il convient d'examiner (1) l'application, pour chaque document, de motifs d'exception et des obligations légales relevant du RGPD, (2) une grande quantité de documents et (3) qu'il n'existe qu'une capacité très restreinte au sein du SPF SPSCAE pour assurer la réponse à ces demandes et ce, sans base de données ou structure adéquate.

Par ces motifs, nous ne pouvons pas fournir les informations demandées dans les délais légaux prévus, car la collecte et la vérification de tous ces documents en fonction de la législation adéquate nécessiteraient plusieurs journées de travail de la part de plusieurs membres de notre personnel, empêchant d'effectuer nos

tâches essentielles et entraverait donc le bon fonctionnement de notre administration.

3. Concernant l'invocation du Règlement général sur la protection des données à caractère personnel

Le refus de réponse aux demandes de Monsieur Morimont est motivé par la charge de travail entrainée par les obligations légales imposées par le Règlement général sur la protection des données à caractère personnel (cf. point précédent).

Il convient, en effet, d'anonymiser les données qui ne sont pas utiles ou qui ne contribuent pas à une meilleure compréhension de notre réponse. A titre d'exemple, les données permettant d'identifier les fonctionnaires de l'administration ne doivent pas être divulgués et ne sont, en aucun cas, nécessaires dans le cadre de la réponse à ces demandes.

En vertu de la Convention 108 du Conseil de l'Europe relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (article 5), une proportionnalité entre les moyens et le but à atteindre doit être observée. En conséquence, il convient de déterminer préalablement à la réponse donnée dans le cadre de l'accès à l'information environnementale si la communication des données à caractère personnel contenues dans le document souhaité est nécessaire et si l'intérêt public ne pourrait être atteint via d'autres mesures moins attentatoires au droit au respect de la vie privée des individus.

Nous devons nous assurer de communiquer uniquement les données nécessaires au regard de l'intérêt du public à la divulgation et à la transparence administrative. Il convient de ne pas communiquer une quantité de données à caractère personnel excessive par rapport à l'objectif de transparence administrative.

Il est, de ce fait, indispensable de minimiser les données divulguées aux seules données effectivement nécessaires à la réalisation de la finalité (ici, la réponse).

La charge de travail relative aux obligations en matière de protection des données à caractère personnel est donc conséquente en ce qu'il convient de s'interroger sur les données qui sont strictement nécessaires afin de répondre à la demande et d'anonymiser les données qui ne le sont pas (et ce, au sein des informations qui sont dissimulées parmi d'autres).

Ainsi, pour les raisons évoquées ci-dessus (et conformément aux éléments matériels communiqués à la Commission), nous considérons que la demande est manifestement abusive et nous ne pouvons pas transmettre les informations demandées au demandeur ».

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, le SPF Santé publique a, dans ses nombreux échanges avec le requérant, 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 le requérant 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. Le SPF Santé publique 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 la loi.

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. La Commission relève que le SPF Santé publique conteste dans un premier temps la qualification en tant qu'informations environnementales de certaines données demandées.

Il indique à cet effet :

« *De surcroit, nous nous interrogeons sur la qualification de la demande* […] *concernant « tout échange (courriers, rapports internes….) mentionnant sur les deux dernières années des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique » en tant que demande portant sur une information environnementale au sens de l'article 3, 4° de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement* <u>*puisque le traitement des eaux minérales naturelles est un processus de fabrication qui ne répond à aucun des éléments constitutifs de cette définition*</u> *».*

3.2.3. Or, la Commission est d'avis que les informations demandées sont relatives à :

- l'état des éléments de l'environnement tels que l'eau ;
- à l'état de l'homme et à sa santé, dans la mesure où les eaux faisant l'objet du présent recours sont destinées à la consommation humaine ;
- aux mesures et activités étant susceptibles d'avoir une incidence sur ces éléments ;

- aux mesures et activités ayant pour objet de garder en état ces éléments

et ce, au sens de l'article 3, 4°, a), b), e) et f) de la loi du 5 août 2006.

Par conséquent, la Commission constate que les informations sollicitées doivent constituent des informations environnementales au sens de la loi du 5 août 2006.

3.3 Objet du recours

3.3.1. Les nombreux échanges intervenus entre le requérant et l'instance environnementale ont rendu complexe l'identification de l'objet exact du recours.

3.3.2. Dans un premier courriel daté du 20 décembre 2024, le requérant formule une demande d'accès initiale qui porte sur les informations environnementales suivantes :

Informations demandées
1. La liste des paramètres analysés
2. L'ensemble des analyses effectuées sur base de ces paramètres
3. La liste des traitements autorisés
4. La correspondance relative aux traitements non-autorisés des eaux minérales naturelles depuis 2019
5. Les analyses effectuées sur la base de paramètres listés par le demandeur

3.3.3. Par un courriel du 16 janvier 2025, le SPF Santé publique invite le demander à clarifier sa demande, en application de l'article 6, § 3, 2°, de la loi du 11 avril 1994. Cet article trouve son équivalent à l'article 22, § 2, de la loi du 5 août 2006 qui prévoit que :

> « *Si la demande est manifestement formulée de manière trop vague, l'instance environnementale invite le demandeur à préciser ou compléter sa demande dans les plus brefs délais.*
>
> *L'instance environnementale communique les motifs pour lesquels la demande est formulée de manière trop vague. Dans la mesure du possible, elle indique également les données relatives*

aux informations demandées qui sont nécessaires pour pouvoir poursuivre le traitement de la demande.

Un nouveau délai de trente jours prend cours pour l'instance environnementale à partir du moment où le demandeur a précisé ou complété sa demande ».

3.3.4. Par un courriel du 20 janvier 2025, le demandeur clarifie les aspects de sa demande que le SPF Santé publique estime manifestement trop vagues. Par conséquent, sa demande initiale, telle que reformulée, porte sur les informations suivantes :

Informations demandées	Réponse du SPF (21-02-25)
La liste des paramètres mesurés	Communication de la liste
L'ensemble des analyses dont la notification au SPF est obligatoire	Informations partiellement pas détenues par l'instance Demande manifestement abusive RGPD
La liste des traitements autorisés	Communication de la liste
La correspondance relative aux traitements non-autorisés des eaux minérales naturelles en 2023-2024	Informations partiellement pas détenues par l'instance Demande manifestement abusive RGPD
Les analyses effectuées sur la base d'autres paramètres (notamment PFAS)	Renvoi vers l'AFSCA qui est l'autorité en charge des contrôles officiels

Cette réponse du SPF Santé publique du 20 février 2025 à la demande du requérant, telle que reformulée, constitue donc une décision de refus partiel, notamment au motif que partie de la demande devrait être qualifiée de manifestement abusive et que le SPF Santé publique ne disposerait pas de certaines informations demandées.

Partant, le recours porte exclusivement sur ces deux points.

3.4 Admissibilité des exceptions de la loi du 5 août 2006

3.4.1 Document pas en possession de l'instance

3.4.1.1. La Commission relève que le SPF Santé publique justifie tout d'abord son refus pour le motif suivant :

> « *Premièrement, l'article 3, 4°, de la loi du 5 août 2006 prévoit que l'information environnementale est « toute information, peu importe le support et la forme, dont dispose une instance environnementale concernant : a) l'état des éléments de l'environnement, tels que (…) l'eau ».*
>
> *La Décision n° 2017-11 de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales, expose également que « Pour pouvoir tomber dans la définition de la notion « d'information environnementale, il est requis que les informations existent et qu'elles se trouvent sur un support. Sur la base de la loi du 5 août 2006, il n'est pas requis qu'une instance environnementale doive manipuler les bases de données dont elle dispose pour obtenir les informations demandées ».*
>
> *Ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, pour notre administration puisque nous ne disposons pas de l'ensemble des documents demandés en l'absence d'obligation légale spécifique ».*

3.4.1.2. En ce qui concerne le **premier volet** du recours, à savoir les analyses réalisées par les producteurs sur les deux dernières années, le SPF Santé publique précise :

> *(1) En effet, la demande de Monsieur Morimont concerne <u>l'ensemble des analyses réalisées</u>[2] par les producteurs sur deux dernières années. Elle suppose que le SPF SPSCAE possède cette information. Or, nous ne disposons pas de l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs en l'absence de bases légales nous permettant d'obtenir ces informations. Le SPF SPSCAE pourrait disposer de ces analyses uniquement à condition que leur notification soit légalement obligatoire et que les producteurs les*

[2] La Commission souligne.

aient effectivement notifiées. C'est donc à tort que Monsieur Morimont demande l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs dont la notification est obligatoire.
Par ailleurs, le SPF SPSCAE ne dispose, en aucun cas, d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect d'une obligation légalement prévue ».

Le SPF Santé publique refuse donc au motif qu'il ne dispose pas de l' « ensemble » des analyses effectuées, dans la mesure où il n'existe pas d'obligation légale pour les producteurs de toutes les lui notifier.

La Commission constate toutefois que dans son courriel du 16 janvier 2025, visant à demander au requérant de clarifier sa demande, le SPF Santé publique indiquait que « *concernant la question 2, le SPF ne dispose pas de l'ensemble de ces analyses réalisées par les producteurs et ne pourra donc pas répondre de manière complète à cette demande. Le SPF dispose uniquement de certaines de ces analyses dont la notification est obligatoire*[3] ».

Suite à cela, le demandeur a donc reformulé sa demande en ces termes : « *l'ensemble des analyses réalisées par les producteurs d'eaux de table, d'eaux de sources et d'eaux minérales naturelles reconnues et produites en Belgique dont la notification au SPF Santé publique est obligatoire pour les paramètres repris aux tableaux 1 et 2 de cette communication publiée sur votre site web pour les deux dernières années disponibles ».*

Il ressort de cet échange qu'il semblerait que la notification de certaines de ces analyses au SPF Santé publique est obligatoire et c'est à ces analyses uniquement que le requérant a restreint sa demande d'accès.

Par conséquent, soit le courriel du SPF Santé public du 16 janvier 2025 est entaché d'une erreur matérielle et il n'existe aucune hypothèse dans laquelle le résultat de ce type d'analyse doit lui être notifié ; soit il existe effectivement une obligation légale de communiquer cette information dans certaines hypothèses et, dans ce cas, le SPF Santé publique est tenu de divulguer les analyses dont il dispose, à moins que ces documents ne doivent être protégés en vertu d'autres motifs d'exception à la publicité.

[3] La Commission souligne.

Par ailleurs, dans son courriel du 21 février 2025, le SPF Santé publique semble ne pas tenir compte de la reformulation de sa demande par le requérant et indique, dans un premier temps, ne pas disposer des informations demandées, en ce qu'elles visent « *l'ensemble des analyses réalisées sur les deux dernières années* », pour ensuite estimer, dans le cadre de son raisonnement sur le motif d'exception de l'abus manifeste que :

> « *A titre d'information, voici une estimation de la charge de travail pour l'anonymisation des rapports d'analyse qui doit être faite conformément au RGPD :*
> *• Nombre actuel de rapports d'analyse (2023-2024) : 204*[4] »

Par conséquent, en ce que le SPF Santé publique semble bien disposer de 204 rapports d'analyse pour les années 2023 et 2024, il ne peut justifier son refus en affirmant ne pas être en possession de l'information demandée.

3.4.1.3. En ce qui concerne le **second volet** du présent recours, à savoir la correspondance relative aux traitements non-autorisés des eaux minérales naturelles, entre 2023 et 2024, le SPF Santé publique indique ce qui suit :

> *« (2) La demande de Monsieur Morimont concerne également l'ensemble des échanges mentionnant, sur les deux dernières années des traitements non autorisés sur les eaux minérales naturelles reconnues et produite en Belgique. Or, il n'existe, à nouveau, aucune obligation légale contraignant les opérateurs d'informer ou d'échanger avec le SPF SPSCAE sur les traitements non autorisés des eaux minérales naturelles.*
> *Le SPF n'est donc pas en mesure, en vertu de ses compétences, de fournir les éléments faisant l'objet de la demande ».*

La Commission ne perçoit pas en quoi l'absence d'obligation légale pour les opérateurs d'échanger avec le SPF Santé publique au sujet des traitement non autorisés permet de déterminer qu'il n'existe aucun document, en possession du SPF Santé publique, répondant aux critères de recherches du requérant.

---

[4] La Commission souligne.

De plus, le SPF Santé publique indique lui-même que « [p]*ar ailleurs et pour les raison précédemment invoquées, si nous fournissons ces informations, celles-ci seront incomplètes et par conséquent, il ne serait pas correct d'en tirer des conclusions générales et/ou exhaustives* ».

Or, si la loi du 5 août 2006 ne crée effectivement pas dans le chef de l'instance environnementale l'obligation de créer de nouveaux documents pour répondre aux besoins du requérant, elle ne prévoit pas, contrairement à la loi du 11 avril 1994, de motif d'exception à la publicité lorsqu'un document administratif doit être qualifié d'incomplet ou d'inachevé et dont la divulgation peut être source de méprise.

En l'espèce, il ne s'agit même pas d'une information incomplète mais simplement d'une information environnementale qui ne trouve pas sa source dans l'exécution d'une obligation légale (de notification ou d'échange). La définition de l'information environnementale est large et ne suppose pas nécessairement l'accomplissement d'une obligation légale.

Par conséquent, le SPF Santé publique est tenu de divulguer la correspondance répondant aux critères du requérant dont il dispose, à moins que ces documents ne soient protégés en vertu d'autres motifs.

3.4.2 Demande manifestement abusive

3.4.2.1. La Commission relève ensuite que le SPF Santé publique invoque également à l'appui de son refus le raisonnement suivant :

> « *Deuxièmement, il est impossible de fournir ces informations, et ce, à condition qu'elles existent (conformément à ce qui précède), sans avoir procédé à une série de manipulations longues et compliquées.*
> *D'une part, les données à caractère personnel doivent être supprimées des documents concernés* […]
> *D'autre part, il existe un nombre considérable de sources belges d'eaux minérales autorisées par le SPF. Les données qui y sont relatives et les informations demandées par le journaliste sont donc dissimulées parmi d'autres informations au sein des dossiers d'autorisation et sur des supports divers (sous format électronique ou papier).*

A ce titre, nous vous renvoyons également aux éléments matériels communiqués suite à la demande de la Commission en date du 21 mars 2025 décrivant l'estimation du nombre de documents concernés, du nombre de membres du personnel pouvant faire cette recherche, le nombre de membres du services concerné, le nombre d'heures nécessaires à cette recherche, …
Nous souhaitons également souligner que le SPF ne possède pas de banque données structurée ou électronique prévue à cet effet et que les documents, s'ils existent, ne comportent pas de table des matières ou une quelconque structure permettant d'identifier efficacement les informations demandées.
[…]
Le motif d'exception invoqué pris du caractère manifestement abusif visé à l'article 32 §2 de la loi du 5 août 2006 porte donc sur la situation dans laquelle le demandeur n'a pas conscience de la quantité de documents et de la pression qu'il peut mettre sur l'administration par le biais de sa demande, qui dépasse les limites de l'acceptable.
La charge de travail est conséquente, en ce qu'il convient d'examiner (1) l'application, pour chaque document, de motifs d'exception et des obligations légales relevant du RGPD, (2) une grande quantité de documents et (3) qu'il n'existe qu'une capacité très restreinte au sein du SPF SPSCAE pour assurer la réponse à ces demandes et ce, sans base de données ou structure adéquate.
Par ces motifs, nous ne pouvons pas fournir les informations demandées dans les délais légaux prévus, car la collecte et la vérification de tous ces documents en fonction de la législation adéquate nécessiteraient plusieurs journées de travail de la part de plusieurs membres de notre personnel, empêchant d'effectuer nos tâches essentielles et entraverait donc le bon fonctionnement de notre administration ».

Le SPF Santé publique invoque l'article 32, § 2, 1°, de la loi 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 précise 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 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).

3.4.2.2. En ce qui concerne le **premier volet** du recours, relatif aux rapports d'analyse, le SPF Santé publique a notamment précisé que :

> « *A titre d'information, voici une estimation de la charge de travail pour l'anonymisation des rapports d'analyse qui doit être faite conformément au RGPD :*
> *• Nombre actuel de rapports d'analyse (2023-2024) : 204*
> *• Nombre de pages : 2000 pages*
> *• Durée estimée de travail : 6 X 2000 / 7 = +/- 200 heures non-stop = +/- 30 jours temps plein* »

Selon le SPF Santé publique, 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, le SPF Santé publique a apporté un certain nombre de précisions au niveau de son organisation interne et de l'ampleur des informations demandées.

Il apparait que les documents existent à la fois sous format électronique et papier (et sont répartis parmi un nombre important de dossiers d'autorisation).

Enfin, un autre élément à prendre en considération est que les rapports d'analyse peuvent contenir des secrets commerciaux et des données relatives à la vie privée, au sens de l'article 27, § 1er, 1° et 7°, de la loi du 5 août 2006. L'examen de ces motifs doit être réalisé pour chaque rapport d'analyse (premier volet de la demande) et chaque correspondance (second volet de la demande).

Le SPF Santé publique rappelle d'ailleurs que, jusqu'à présent, les questions du requérant ont mobilisé 4 agents à temps plein pendant 5 jours et que ce dernier a posé dix nouvelles questions par des courriels des 3 et 13 mars, questions pour lesquelles le SPF Santé publique est en train de rédiger de nouvelles réponses.

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

3.4.3 Données à caractère personnel

3.4.3.1. Enfin, la Commission relève que le SPF Santé publique invoque l'application du RGPD [5] dans la motivation de son refus devant la Commission.

S'il est vrai que le RGPD ne fait pas partie des motifs limitativement énumérés par la loi du 5 août 2006, il est toutefois doté d'un effet direct et

[5] 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.

d'une applicabilité immédiate dans l'ordre juridique belge et doit être pris en compte lors du traitement de toute demande d'accès à l'information environnementale.

En l'espèce, il n'est pas soulevé comme un motif d'exception à part entière mais est utilisé par le SPF Santé publique pour matérialiser le temps nécessaire au traitement utile de la demande en indiquant que chaque document demandé doit être systématiquement passé en revue selon les exigences fixées par le RGPD et que, le cas échéant, certaines données doivent en être omise.

Contrairement à ce qu'affirme le demandeur, cet examen ne peut se réaliser automatiquement et supposer uniquement l'intervention d'un logiciel en ce que le RGPD suppose un examen concret et portant sur la proportionnalité de la divulgation au regard des intérêts protégés.

Décision

La Commission considère qu'au regard des éléments communiqués par le SPF Santé publique, 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 15 mai 2025,

S. JOCHEMS	A. VAN STEENBERGE
Secrétaire	Président