

Commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement

Séance du 20 mars 2023

RECOURS n° 1287

En cause de : l'association sans but lucratif ...,
l'association sans but lucratif ...
et l'association internationale sans but lucratif ...,
ayant toutes trois pour conseil ...

Parties requérantes

Contre : le Service Public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement
Madame ...,
Directrice Générale
Avenue Prince de Liège, 15
5100 JAMBES

Partie adverse

Vu la requête du 22 décembre 2022, réceptionnée le jour même, par laquelle les parties requérantes ont introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre l'absence de réponse de la partie adverse à la demande d'information qu'elles lui ont adressée le 14 novembre 2022 ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 27 décembre 2022 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse en date du 27 décembre 2022 ;

Vu la décision de la Commission du 18 janvier 2023 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant que, par un courriel du 14 novembre 2022, les parties requérantes ont adressé à la partie adverse une demande d'accès à l'information fondée, d'une part, sur les dispositions du livre 1er, partie III, titre 1er, du code de l'environnement et, d'autre part, sur

l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ;

Considérant qu'en tant qu'elles fondent leur demande sur l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009, les parties requérantes se réfèrent plus particulièrement au paragraphe 1^{er} de cet article, dont les alinéas 1^{er} à 3 sont rédigés comme suit :

« Les producteurs, fournisseurs, distributeurs, importateurs et exportateurs de produits phytopharmaceutiques tiennent des registres des produits phytopharmaceutiques qu'ils produisent, importent, exportent, stockent ou mettent sur le marché pendant cinq ans au moins. Les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques tiennent, pendant trois ans au moins, des registres des produits phytopharmaceutiques qu'ils utilisent, contenant le nom du produit phytopharmaceutique, le moment de l'utilisation, la dose utilisée, la zone et la culture où le produit phytopharmaceutique a été utilisé.

Sur demande, ils communiquent les informations contenues dans ces registres à l'autorité compétente. Les tiers, tels que l'industrie de l'eau potable, les distributeurs ou les habitants, peuvent demander à avoir accès à ces informations en s'adressant à l'autorité compétente.

Les autorités compétentes donnent accès à ces informations conformément au droit national ou communautaire applicable. » ;

Considérant que, dans leur demande, les parties requérantes déterminent comme suit l'objet des informations qu'elles sollicitent :

« La présente demande d'accès couvre les registres d'utilisation de « produits phytopharmaceutiques » au sens de l'article 67 Règlement (CE) No 1107/2009 :

- Couvrant les parcelles d'exploitation et autres lieux d'utilisation de ces produits, situés dans la zone géographique suivante : communes de Andenne, Wasseiges et Fernelmont ;
- Couvrant l'année 2021 et l'année 2022 en cours (jusqu'au 1^{er} mai 2022) ;
- De tous les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques dans la zone définie, y compris les entreprises de maintenance des infrastructures publiques, et les entreprises de production agricoles ;
- Couvrant les produits phytopharmaceutiques au sens du Règlement (CE) No 1107/2009, et comprenant donc l'utilisation de semences traitées.

Veuillez noter que nous donnons notre accord préalable à l'anonymisation des registres demandés, c'est-à-dire la suppression préalable des données à caractère personnel qui pourraient être incluses dans ces registres, à savoir les noms, prénoms, téléphone, ou adresse email de personnes physiques. Les données concernant la localisation et l'identification du lieu de traitement n'étant pas considérées comme des données à caractère personnel, nous demandons à y avoir accès. » ;

Considérant que, dans leur demande, les parties requérantes présentent le contexte de celle-ci dans les termes suivants :

« La présente demande d'accès à l'information est déposée dans le cadre d'un projet de science citoyenne pour la sensibilisation des citoyens aux sources potentielles d'exposition aux produits de type « pesticides » dans l'habitat intérieur. La dénomination « pesticides » inclut à la fois les produits « phytopharmaceutiques » au sens du Règlement (EC) No 1107/2009 ainsi que les produits biocides au sens du Règlement (UE) No 528/2012.

Ce projet vise également à donner aux citoyens et professionnels de santé, dans la mesure du possible, des pistes pour leur permettre de réduire leur exposition à ces produits dans une optique d'amélioration de la prévention en santé publique.

Le projet consiste, dans un premier temps, à analyser par monitoring des poussières domestiques chez une dizaine de participants, afin de détecter la présence potentielle de substances aux propriétés dangereuses (par exemple cancérogène, mutagène, reprotoxique ou perturbateur endocrinien). Ces analyses ont été effectuées en avril 2022 par méthode multi résidus LC-MSMS et GC-MSMS. Des questionnaires ont été menés auprès des participants, portant sur les produits utilisés par les habitants eux-mêmes à domicile (tels que les prises antimoustiques, les colliers antipuces, etc.) et les produits utilisés par des professionnels chez l'habitant (tels que les traitements curatifs ou préventifs du bois dans le secteur de la construction, ou encore les traitements à base de biocides des toitures).

Parmi les 34 molécules différentes retrouvées, ont été détectées notamment les substances suivantes : la cyperméthrine, l'azoxystrobine, le tébuconazole, l'imidaclopride... Ces molécules ont la particularité d'être autorisées en tant que produit phytopharmaceutique, mais aussi en tant que biocide ou produit vétérinaire. L'accès aux registres de pulvérisation nous permettrait d'affiner les sources potentielles de contamination et d'émettre des recommandations pertinentes pour limiter la dispersion de ces produits dans l'habitat.

La présente demande d'accès aux documents vise à intégrer les données relatives aux « produits phytopharmaceutiques » utilisés par les professionnels aux alentours des habitations des participants afin de compléter l'étude en y incluant ou excluant le plus de sources de substances dangereuses possible.

Ce projet de science citoyenne a également pour objet de permettre l'identification de lacunes éventuelles dans l'information actuellement accessible aux autorités sanitaires, aux médecins et plus généralement au public sur les sources d'émission des substances aux propriétés dangereuses ainsi que l'exposition des citoyens à ces substances, et plus particulièrement en zone rurale. Ceci afin que ces lacunes puissent être comblées par les autorités publiques à l'avenir. » ;

Considérant que, le 14 décembre 2022, la partie adverse a accusé réception du courriel contenant la demande d'information, en indiquant, sans autre précision, qu'elle « le retransférer[a] au Département concerné » ;

Considérant que, pour le surplus, la partie adverse n'a pas répondu à la demande d'information dans le délai d'un mois prescrit par l'article D.15, § 1^{er}, du livre 1er du code de l'environnement ; que le recours fait suite à cette absence de réponse de la partie adverse ;

Considérant que la Commission examine le recours en abordant successivement les questions ci-après ;

I. Comment les dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale et les dispositions particulières qui figurent à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 s'articulent-elles ?

Considérant qu'en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, « [l]es tiers, tels que l'industrie de l'eau potable, les distributeurs ou les habitants », peuvent s'adresser aux autorités compétentes au sens de cette disposition pour former une demande visant, comme tel est le cas de la demande d'information introduite par les parties requérantes dans la présente affaire, à avoir accès aux informations contenues dans les registres que doivent tenir les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ; que la même disposition précise que « [l]es autorités compétentes donnent accès à ces informations conformément au droit national ou communautaire applicable » ; que les informations contenues dans les registres que doivent tenir les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques constituent sans conteste des informations environnementales soumises au régime général d'accès du public à l'information sur demande, prévu par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et par les dispositions de droit interne - en l'occurrence, dans le cas présent, les dispositions du livre 1er, partie III, titre 1er, du code de l'environnement - qui transposent cette directive ; que, dans cette mesure, le renvoi que fait l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 au « droit national ou communautaire applicable » est à comprendre comme étant un renvoi à ce régime général ;

Considérant qu'il importe de constater que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 s'abstient d'établir un régime autonome et exhaustif d'accès, sur demande, aux informations qu'il vise ; qu'au contraire, pour déterminer les règles d'accès aux dites informations, il renvoie au « droit national ou communautaire applicable » et charge les autorités compétentes de se conformer à celui-ci ; que, dès lors, dans la mesure où, pour les demandes d'accès à l'information qu'il vise, l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 renvoie au régime organisé par la directive 2003/4/CE et par les dispositions de droit interne qui la transposent, l'accès aux informations concernées ne peut être soumis à des restrictions qui ne sont pas prévues par le régime auquel il est ainsi renvoyé ;

Considérant qu'il s'ensuit que, comme le soulignent les parties requérantes dans la requête, le fait que, dans l'énumération qu'il donne de catégories de « tiers » qui peuvent demander à avoir accès aux informations concernées, l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009

ne mentionne pas expressément les associations environnementales, ne peut conduire à interpréter cette dernière disposition dans un sens qui conduirait à exclure des associations environnementales telles que les parties requérantes du droit de former une telle demande ; qu'en effet, outre que l'énumération de catégories de « tiers » qui est contenue à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ne se présente pas comme étant exhaustive, il n'est pas contestable que des associations environnementales telles que les parties requérantes font partie des bénéficiaires du régime général d'accès à l'information qu'organisent la directive 2003/4/CE et les dispositions du livre Ier, partie III, titre Ier, du code de l'environnement ¹ ; que, partant, une interprétation du mot « tiers » figurant à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 dans un sens qui conduirait à exclure les parties requérantes de son champ d'application méconnaîtrait l'obligation de se conformer aux dispositions qui fixent le régime général d'accès aux informations environnementales ;

Considérant, par ailleurs, que, dès lors que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 s'abstient d'établir un régime autonome et exhaustif d'accès, sur demande, aux informations qu'il vise et que le renvoi qu'il fait au « droit national ou communautaire applicable » traduit tout particulièrement la volonté du législateur de l'Union de ne pas porter atteinte aux dispositions qui fixent le régime général d'accès aux informations environnementales, il y a lieu de considérer que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 n'a nullement pour effet d'empêcher quiconque de s'adresser à une autorité publique qui n'a pas la qualité d'« autorité compétente » au sens de cette dernière disposition pour demander, sur la base des dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale, à avoir accès aux informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ;

II. En quelles qualités la partie adverse est-elle ou n'est-elle pas soumise, en l'espèce, aux dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales ?

1. Considérant qu'en tant qu'elle est fondée sur l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, la demande d'information s'appuie nécessairement sur l'idée que la partie adverse a la qualité d' « autorité compétente » au sens de cette disposition ; qu'en effet, en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, c'est aux « autorités compétentes » visées par cette disposition qu'il incombe de traiter les demandes, introduites sur la base de celle-ci, par lesquelles des tiers sollicitent l'accès aux informations contenues dans les registres que doivent tenir les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ;

Considérant qu'il convient donc de vérifier si la partie adverse est une « autorité compétente » visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

Considérant qu'à cette fin, il y a tout d'abord lieu de se demander si l'application, sur le territoire de la Région wallonne, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 relève de la compétence des autorités régionales wallonnes, en ce que cette disposition concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits

¹ Voir à cet égard, la définition du terme « public » donnée par l'article 2, 6), de la directive 2003/4/CE et par l'article D.6, 17°, du livre Ier du code de l'environnement, ainsi que la définition du mot « demandeur » donnée par l'article 2, 5), de la directive 2003/4/CE.

phytopharmaceutiques ; qu'en cas de réponse positive à cette question, il faut ensuite examiner si la partie adverse est ou peut être considérée comme étant désignée, dans la sphère des compétences de la Région wallonne, en qualité d'« autorité compétente » pour l'application, sous cet aspect, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

1.1.1. Considérant que, selon son intitulé, le règlement (CE) n° 1107/2009 a trait à la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ;

Considérant qu'il contient toutefois des règles qui concernent non seulement la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, mais aussi leur utilisation ; que ceci ressort de la détermination de l'objet du règlement en son article 1^{er}, § 1^{er} ; que plusieurs dispositions du règlement - telles que, par exemple, les articles 31 et 55 - font état d'exigences, de conditions ou de principes applicables lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ; que, quant à l'article 67, § 1^{er}, du règlement, en tant qu'il s'applique - comme c'est le cas dans la présente affaire - aux informations contenues dans les registres que doivent tenir les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, il se rapporte spécifiquement et uniquement à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques ;

Considérant que, par conséquent, la réponse à la question de savoir si l'application, sur le territoire de la Région wallonne, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 relève de la compétence des autorités régionales wallonnes, en ce que cette disposition concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, dépend de la détermination de l'autorité compétente, en droit interne, pour prendre des mesures qui concernent uniquement l'utilisation de ces produits, et non pas - comme le donne à penser un point de vue dont la partie adverse se fait l'écho dans la note qu'elle a adressée à la Commission le 12 janvier 2023 - des mesures relatives à la mise sur le marché desdits produits ;

1.1.2. Considérant qu'il résulte du considérant 44 du préambule du règlement (CE) n° 1107/2009 que les dispositions qui, à l'article 67, § 1^{er}, de celui-ci, sont relatives à la tenue de registres et aux informations concernant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques visent à « élever le niveau de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement en assurant la traçabilité d'une exposition éventuelle », à « améliorer l'efficacité du suivi et du contrôle » et à « réduire les coûts de surveillance de la qualité de l'eau » ;

Considérant que, comme l'indiquent les parties requérantes dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023, l'application de ces dispositions, ainsi conçues, relève des compétences que l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles du 8 août 1980 attribue aux Régions en matière d'environnement et de politique de l'eau ; qu'en effet, les Régions sont, en vertu de ladite disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, compétentes pour prendre des mesures destinées à régler l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans l'environnement en vue de préserver celui-ci et de prévenir et de limiter les risques liés aux produits phytopharmaceutiques, en ce compris la limitation de l'exposition de l'homme au risque de ces produits qui se répandent dans l'environnement ² ; qu'à défaut de précision contraire, cette compétence des Régions

² Voir en ce sens les arrêts de la Cour constitutionnelle n°s 32/2019 et 38/2019 du 28 février 2019.

s'applique à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à l'occasion de tous types d'activités et dans tous les secteurs d'activités, y compris, notamment, l'agriculture ;

Considérant qu'il convient toutefois de constater que l'application, sur le territoire de la Région wallonne, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, en ce qu'il concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, relève aussi, sous d'autres aspects, de la compétence de l'autorité fédérale ; qu'en effet, cette disposition, comprise en tenant compte du considérant 44 du préambule du règlement (CE) n° 1107/2009, ne vise pas seulement à assurer la protection de l'environnement ; qu'elle vise également à assurer la protection de la santé, et en particulier, à ce titre, la sécurité de la chaîne alimentaire, matière qui, en ce qui concerne la production végétale, relève de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, V, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ; que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023, la circonstance que d'autres dispositions destinées à assurer la sécurité de la chaîne alimentaire imposent également aux opérateurs qu'elles visent l'obligation de tenir des registres concernant l'utilisation de produits phytosanitaires ³ n'est de nature ni à empêcher de comprendre l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 dans le sens qui vient d'être indiqué, ni à dénier la compétence de l'autorité fédérale pour appliquer cette dernière disposition sous l'angle de la sécurité de la chaîne alimentaire ; que, cela étant, la Commission se doit également de souligner que, contrairement à un point de vue dont la partie adverse se fait l'écho dans les notes qu'elle a adressées à la Commission le 12 janvier et le 16 février 2023, le fait que l'autorité fédérale est ainsi compétente pour assurer, dans la sphère de ses attributions, l'application de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, en ce qu'il concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, n'a nullement pour effet de rendre les Régions incompétentes lorsqu'il s'agit d'appliquer la même disposition dans la sphère de leurs attributions propres ;

Considérant que, par conséquent, l'application, sur le territoire de la Région wallonne, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, en ce qu'il concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, relève tantôt des compétences des autorités régionales wallonnes et tantôt de celles de l'autorité fédérale - selon l'angle sous lequel les situations concernées sont envisagées -, ces compétences étant ainsi complémentaires ⁴ ; qu'au demeurant, la Commission note que tel est également, en substance, le point de vue exposé dans le procès-verbal, communiqué à la Commission par la partie adverse, d'une réunion que le

³ Les parties requérantes citent des dispositions figurant, respectivement, dans le règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires et dans l'arrêté royal du 13 juillet 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

⁴ Sur la complémentarité des compétences régionales et fédérales - notamment des compétences des Régions en matière d'environnement et de politique de l'eau et de la compétence fédérale en matière de sécurité de la chaîne alimentaire - pour prendre des dispositions tendant à régir l'utilisation des pesticides, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 52.539/VR/4, donné le 11 février 2013 sur l'avant-projet devenu le décret du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le livre Ier du code de l'environnement, le livre II du code de l'environnement, contenant le code de l'eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture (*Doc. Parl. wall.*, sess. 2012-2013, n° 824/1, pp. 12 à 23).

Groupe de Travail Pesticides, organe composé de représentants des autorités régionales et de l'autorité fédérale, a tenue le 12 mai 2022 ;

1.2.1. Considérant que, dans la mesure où il apparaît ainsi que la Région wallonne est compétente pour l'application, sur son territoire, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, en ce que cette disposition concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, il convient à présent d'examiner si la partie adverse est ou peut être considérée comme étant désignée, dans la sphère des compétences de la Région wallonne, en qualité d'« autorité compétente » pour l'application, sous cet aspect, de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

Considérant qu'en son article 3, 30), le règlement (CE) n° 1107/2009 définit l'expression « autorité compétente » en ce sens qu'elle vise « toute(s) autorité(s) d'un État membre chargé d'accomplir les tâches prévues dans le présent règlement » ;

Considérant que, comme le confirme expressément l'article 75, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, c'est à chaque État membre qu'il appartient de désigner une ou des « autorités compétentes » pour l'application de ce règlement ;

Considérant qu'il faut donc vérifier, en l'espèce, si la Région wallonne a pris des mesures permettant de considérer qu'elle a désigné la partie adverse pour accomplir les tâches qui sont celles des autorités compétentes visées par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

1.2.2. Considérant à cet égard que, dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023, les parties requérantes font état d'une disposition figurant à l'article 2, alinéa 2, 1°, de l'arrêté ministériel du 4 mars 2014 relatif au plan de réduction de l'application des produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics⁵ ;

Considérant qu'en vertu de cette disposition, les gestionnaires d'espaces publics au sens de l'article 2, 4°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable sont tenus d'« envoyer, chaque année au plus tard le 31 janvier, le registre d'utilisation des produits phytopharmaceutiques prévu par l'article 67 du Règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement et du Conseil européen du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les Directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil au moyen du formulaire repris à l'annexe Ire du présent arrêté à l'adresse suivante : registre.pesticides.dgarne@spw.wallonie.be » ;

Considérant que, selon les parties requérantes, « [l]'adresse e-mail renseignée dans cet article confirme [...] qu'au sein de l'administration wallonne, c'est bien le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement qui est compétent pour gérer et surveiller les registres d'utilisation de produits phytosanitaires par des utilisateurs professionnels » ;

⁵ Dans leur note, les parties requérantes ne mentionnent pas la date de cet arrêté. Il s'agit manifestement de l'arrêté du 4 mars 2014.

Considérant qu'il résulte incontestablement de la disposition invoquée par les parties requérantes que la partie adverse peut être considérée comme ayant été désignée pour accomplir, en ce qui concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels soumis à l'application de l'arrêté ministériel du 4 mars 2004, les tâches qui sont celles d'une autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

Considérant toutefois que la disposition invoquée par les parties requérantes n'est plus d'application depuis le 1^{er} juin 2019 ; qu'en effet, l'arrêté ministériel du 4 mars 2014 s'inscrit exclusivement dans le cadre d'un régime par lequel la Région wallonne a entendu déroger temporairement, jusqu'au 31 mai 2019, à la règle, en vigueur à partir du 1^{er} juin 2014, de l'interdiction de l'application de produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics ⁶ ; que, depuis lors, plus aucune des dispositions de cet arrêté - y compris l'article 2, alinéa 2, 1°, et l'annexe Ire - n'a vocation à s'appliquer ;

Considérant qu'en conséquence, pour des utilisations de produits phytopharmaceutiques qui - comme tel est le cas de celles que couvre la demande d'information - sont postérieures au 31 mai 2019, l'arrêté ministériel du 4 mars 2014 ne peut être invoqué comme fondement en vue de soutenir que la partie adverse est, en ce qui concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ou de certaines catégories d'entre eux, une autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

1.2.3. Considérant que, dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023, les parties requérantes relèvent que, pour l'application du règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides, c'est un service de la partie adverse, en l'occurrence la Direction de l'analyse économique agricole (DAEA) du Département de l'étude du milieu naturel et agricole, qui collecte les informations relatives à l'utilisation des pesticides dans le cadre de l'activité agricole en Wallonie ; que, dans une note qu'elle a adressée à la Commission le 28 février 2023, la partie adverse a confirmé que la DAEA est effectivement désignée en vue d'exercer cette mission pour la Région wallonne ;

Considérant que l'article 3, § 1^{er}, de ce règlement est rédigé comme suit :

« Les États membres recourent aux moyens suivants pour collecter les données nécessaires à la spécification des caractéristiques énumérées à l'annexe I sur une

⁶ La règle de l'interdiction de l'application de produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics à partir du 1^{er} juin 2014 est consacrée par l'article 3, § 1^{er}, du décret du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. L'article 3, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du même décret a habilité le Gouvernement à définir les conditions auxquelles, par dérogation à cette règle, l'application de produits phytopharmaceutiques était autorisée jusqu'au 31 mai 2019, en précisant que l'une desdites conditions devait consister en l'obligation d'élaborer et de mettre en œuvre un plan relatif à la réduction de l'application des produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics. L'article 3, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable a chargé le ministre ayant l'eau dans ses attributions de définir le contenu minimal et les conditions de mise en œuvre de ce plan. Tel est l'objet de l'arrêté ministériel du 4 mars 2014.

base annuelle et à la spécification des caractéristiques énumérées à l'annexe II sur des périodes de cinq ans :

- enquêtes,
- informations relatives à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides tenant compte notamment des obligations en application de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009,
- sources administratives, ou
- toute combinaison de ces moyens, y compris des procédures d'estimation statistique fondées sur des avis d'experts, ou des modèles. » ;

Considérant qu'il résulte du deuxième tiret de cette disposition que les informations contenues dans les registres que doivent tenir les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 font partie des moyens auxquels les États membres peuvent recourir pour réaliser la collecte de données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009 ;

Considérant que les États membres ne sont pas tenus de recourir spécifiquement aux informations contenues dans les registres visés à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 pour réaliser la collecte de données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009 ; qu'en effet, l'article 3, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1185/2009 laisse aux États membres la faculté de choisir, parmi les moyens qu'énumère cette disposition, celui ou ceux qu'ils jugent le ou les plus adéquats ; qu'à cet égard, dans la note précitée du 28 février 2023, la partie adverse a expliqué à la Commission qu'en pratique, pour la collecte des données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009, la DAEA utilise les données du réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans l'Union européenne, créé par le règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 ; que, comme tels, les registres visés à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ne font pas partie des sources d'information auxquelles, en pratique, la DAEA recourt *a priori* pour la collecte des données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009 ;

Considérant qu'il n'en reste pas moins que l'article 3, § 1^{er}, deuxième tiret, du règlement (CE) n° 1185/2009 confère à la DAEA le pouvoir de recourir aux informations contenues dans les registres visés à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 pour réaliser la collecte de données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009 ;

Considérant que la portée exacte du renvoi que fait l'article 3, § 1^{er}, deuxième tiret, du règlement (CE) n° 1185/2009 aux « obligations en application de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009 » n'apparaît pas tout à fait clairement ; que, toutefois, il y a peut-être lieu d'y voir l'expression de l'idée que les autorités désignées par les États membres pour réaliser la collecte de données prescrite par le règlement (CE) n° 1185/2009 ont, de ce fait, également la qualité d'« autorités compétentes » au sens de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009 ; qu'à suivre cette interprétation, la DAEA peut alors être considérée comme étant désignée pour accomplir les tâches qui sont celles des autorités compétentes visées

par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 en ce qui concerne les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques dans le cadre d'une activité agricole ;

1.2.4. Considérant que des dispositions adoptées par la Région wallonne imposent aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ou à certaines catégories d'entre eux, d'une part, l'obligation d'enregistrer des informations correspondant en substance à celles qui doivent figurer dans les registres dont l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 prescrit la tenue aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques et, d'autre part, l'obligation de tenir ces informations à la disposition de services ou d'agents de la partie adverse ;

Considérant qu'un exemple en est fourni par l'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ;

Considérant qu'en vertu de cette disposition, les utilisateurs professionnels qui emploient des produits phytopharmaceutiques en Région wallonne dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures sont tenus de consigner dans un registre tous les traitements effectués avec de tels produits ; que ce registre doit contenir des informations qui, pour plusieurs d'entre elles, correspondent en substance à celles qui doivent figurer dans les registres dont l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 impose la tenue aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ; qu'il y a donc lieu de considérer que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 s'applique à celles des informations contenues dans les registres prévus par l'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 qui correspondent aux informations devant figurer dans les registres prescrits par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

Considérant que l'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 confère à la partie adverse ou à certains de ses agents le droit d'accéder aux informations contenues dans les registres dont il prévoit la tenue ⁷ ;

Considérant qu'il peut être déduit de ce qui précède qu'en ce qui concerne celles des informations contenues dans les registres prévus par l'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 qui correspondent aux informations devant figurer dans les registres prescrits par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, la partie adverse est une autorité compétente visée par cette dernière disposition ;

1.2.5. Considérant qu'outre l'incidence de dispositions particulières telles que l'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017, il convient aussi de tenir compte de l'incidence des dispositions, figurant dans la partie VIII du livre 1er du code de l'environnement, qui règlent de manière générale la surveillance et le contrôle du respect des législations et

⁷ L'article 8 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 fait état, selon les cas, de « l'administration » ou des « agents du service ». Il résulte de l'article 2, 2° et 3°, de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 que les mots « l'administration » désignent le Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement - c'est-à-dire la partie adverse -, et que le « service » est l'un de ses services.

réglementations de la Région wallonne en matière d'environnement, ce qui inclut notamment la surveillance et le contrôle du respect des législations et réglementations auxquelles la Région wallonne soumet l'utilisation de produits phytopharmaceutiques⁸ ;

Considérant que plusieurs services relevant de la partie adverse sont chargés de surveiller et de contrôler le respect de ces législations et réglementations⁹ ;

Considérant que, parmi les moyens d'investigation reconnus aux agents desdits services, l'article D. 162, alinéa 1^{er}, 1^o, du livre Ier du code de l'environnement prévoit que ceux-ci peuvent, dans l'accomplissement de leur mission, « procéder à tous examens, contrôles, enquêtes, et recueillir tous renseignements jugés nécessaires » et notamment « se faire produire sans déplacement ou rechercher tout document, pièce ou titre utile à l'accomplissement de leur mission, en prendre copie photographique ou autre, ou l'emporter contre récépissé » ;

Considérant qu'à ce titre, les agents concernés des services de la partie adverse chargés de surveiller et de contrôler le respect des législations et réglementations auxquelles la Région wallonne soumet l'utilisation de produits phytopharmaceutiques peuvent notamment demander aux utilisateurs professionnels de ces produits de leur communiquer les informations contenues dans les registres que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 impose auxdits utilisateurs l'obligation de tenir ;

Considérant que, dans la mesure où cette prérogative est reconnue à certains de ses agents, la partie adverse peut être considérée, en ce qui concerne les informations contenues dans les registres que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 charge les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de tenir, comme étant une autorité compétente visée par cette dernière disposition ;

1.2.6. Considérant qu'il n'est pas possible d'examiner ici de manière exhaustive la question de savoir si et dans quelle mesure la partie adverse peut être considérée, en ce qui concerne les informations contenues dans les registres que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 charge les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de tenir, comme étant une autorité compétente visée par cette dernière disposition ;

Considérant qu'il ressort toutefois des points 1.2.4 et 1.2.5 ci-avant, ainsi que, peut-être, du point 1.2.3, qu'en tout cas à divers égards, dans la mesure indiquée dans les points précités, une réponse positive peut être apportée à cette question ; que ce n'est donc pas sans pertinence que les parties requérantes ont fondé leur demande d'information sur l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

⁸ Les dispositions auxquelles la Région wallonne soumet l'utilisation de produits phytopharmaceutiques figurent tout particulièrement dans le décret du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et ses arrêtés d'exécution, et dans le livre II du code de l'environnement. Il convient aussi de noter qu'un arrêté d'exécution du décret du 10 juillet 2013 - l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures - est également fondé sur le code wallon de l'agriculture. La partie VIII du livre Ier du code de l'environnement s'applique à la surveillance et au contrôle du respect de ces divers textes (voir sur ce point l'article D.138 du livre Ier du code de l'environnement).

⁹ Voir sur ce point l'article R.102 du livre Ier du code de l'environnement.

Considérant que, pour l'application des dispositions relatives à l'accès du public aux informations environnementales, il convient cependant de tenir compte du fait que ces dispositions ne s'appliquent pas dans les cas où la partie adverse est saisie d'une demande de communication d'informations que détiennent des agents de ses services dans le cadre spécifique d'une mission de recherche et de constatation d'infractions susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales ; qu'il est renvoyé, à ce sujet, aux développements figurant au point 3 ci-après ;

2. Considérant que, comme indiqué au point I, l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 n'a nullement pour effet d'empêcher quiconque de s'adresser à une autorité publique qui n'a pas la qualité d'« autorité compétente » au sens de cette dernière disposition pour demander, sur la base des dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale, à avoir accès aux informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ;

Considérant que, dans la mesure où la demande d'information est fondée aussi bien sur les dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale que sur l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, la partie adverse doit donc y répondre en incluant les cas dans lesquels elle agit ou intervient sans avoir la qualité d'« autorité compétente » au sens de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

3. Considérant enfin que le point de savoir si la partie adverse est ou n'est pas soumise, dans la présente affaire, aux dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, appelle encore l'examen d'une question particulière ;

Considérant que cette question se pose, le cas échéant, dans les hypothèses où il apparaîtrait que la partie adverse a pris connaissance des informations réclamées par les parties requérantes dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs d'investigation que la partie VIII du livre Ier du code de l'environnement confère à certains de ses agents ;

Considérant, à cet égard, qu'il convient de rappeler que les dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui consacrent le droit d'accès à l'information s'appliquent dans l'hypothèse où une information environnementale est détenue par ou pour le compte d'une « autorité publique » ;

Considérant qu'en vertu de l'article D.11, 1^o, alinéa 2, du livre Ier du code de l'environnement, une personne ou une institution qui exerce une fonction juridictionnelle ou qui collabore à l'administration de la justice n'est pas une autorité publique soumise aux dispositions de ce livre qui sont relatives à l'accès du public aux informations environnementales ;

Considérant que l'article D.11, 1^o, alinéa 2, du livre Ier du code de l'environnement trouve son origine dans les dispositions qui, à l'article 2, § 2, alinéa 2, de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique, et à l'article 2, 2), alinéa 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28

janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, prévoient ou permettent de prévoir que la notion d'« autorité publique » n'englobe pas les organes ou institutions « agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires » ; qu'il résulte en effet des travaux préparatoires du décret du 16 mars 2006, qui a inséré l'article D.11, 1°, alinéa 2, dans le livre 1er du code de l'environnement, qu'en faisant état des « personnes et institutions [qui] exercent une fonction juridictionnelle ou collaborent à l'administration de la justice », le législateur a entendu « désigner de manière adéquate les 'organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires' » mentionnés par la Convention d'Aarhus et par la directive 2003/4/CE, tout « en utilisant [...] une terminologie plus proche de celle qui a cours en droit interne »¹⁰ ;

Considérant que, lors des travaux préparatoires du décret du 16 mars 2006, il a été donné comme exemple de personnes collaborant à l'administration de la justice « les fonctionnaires chargés de rechercher et de constater les infractions »¹¹ ; qu'en effet, lorsque des fonctionnaires exercent une mission de recherche et de constatation éventuelle d'infractions susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales, ils prêtent leur concours au pouvoir judiciaire et collaborent ainsi à l'administration de la justice ;

Considérant dès lors que, quand la partie adverse est saisie d'une demande de communication d'informations dont elle a pris connaissance dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs d'investigation que la partie VIII du livre 1er du code de l'environnement confère à certains de ses agents, il y a lieu de faire la distinction suivante :

- si elle a pris connaissance des informations concernées dans le cadre spécifique de l'exercice, par un de ses agents, d'une mission de recherche et de constatation éventuelle d'infractions susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales, la partie adverse n'est pas soumise à l'application des dispositions relatives à l'accès du public aux informations environnementales ;
- dans les autres cas - en particulier si elle a pris connaissance des informations concernées dans le cadre de l'exercice, par un de ses agents, d'une mission purement administrative de surveillance et de contrôle du respect d'une législation ou d'une réglementation -, elle est soumise à l'application des dispositions relatives à l'accès du public aux informations environnementales ;

Considérant que, si la question qui vient d'être examinée se pose dans la présente affaire - ce qu'il appartient à la partie adverse de vérifier -, il y a lieu de prendre en compte cette distinction pour déterminer dans quelles hypothèses la partie adverse est ou n'est pas soumise, dans la présente affaire, aux dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales ;

III. Quelles informations demandées par les parties requérantes la partie adverse détient-elle matériellement elle-même ?

¹⁰ *Doc. Parl. wall.*, sess. 2005-2006, n° 309/1, p. 25.

¹¹ *Ibid.*, note de bas de page 18.

Considérant que, dans les notes qu'elle a adressées à la Commission le 12 janvier et le 16 février 2023, la partie adverse a indiqué que, parmi les informations réclamées par les parties requérantes, elle détenait « physiquement dans ses services » le registre 2021 des utilisations d'herbicides par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, ce registre contenant des informations relatives au passage d'un train désherbeur, le 22 septembre 2021, sur le territoire de la ville d'Andenne ;

Considérant que ces informations, que la partie adverse a communiquées à la Commission, correspondent à celles qui doivent figurer dans les registres dont l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 impose la tenue aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ;

Considérant que, dans les notes précitées, la partie adverse a indiqué à la Commission qu'elle ne détenait pas « physiquement dans ses services » d'autres informations relevant du champ d'application de la demande d'information ¹² ;

Considérant qu'au vu des développements faits au point II ci-avant, il est permis de se demander si tel est bien effectivement le cas ;

Considérant qu'il appartiendra à la partie adverse de procéder aux vérifications nécessaires à cette fin, en tenant compte de l'ensemble des considérations figurant au point II ;

Considérant qu'à cet égard, la Commission attire l'attention de la partie adverse sur les éléments suivants :

- la partie adverse doit traiter la demande d'information non seulement en sa qualité d'« autorité compétente » au sens de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, mais aussi en quelque autre qualité que ce soit ;
- la demande d'information a été introduite auprès de la Direction générale du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ; l'autorité publique saisie de la demande est donc le Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement dans son ensemble, et non pas seulement dans l'une ou l'autre de ses composantes ; sont ainsi visés tous les services et agents relevant du Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, que leurs attributions concernent l'agriculture, les ressources naturelles ou l'environnement ;
- la demande d'information concerne, sans restriction, toutes les catégories d'utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ; il n'y a pas davantage lieu de distinguer selon l'objet ou la finalité des règles que ceux-ci doivent appliquer ;

¹² La partie adverse a aussi fait mention du registre 2022 des utilisations d'herbicides par le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Ce registre se rapporte toutefois au passage d'un train désherbeur sur le territoire de la ville d'Andenne à une date - le 23 septembre 2022 - postérieure au champ d'application temporel fixé dans la demande d'information.

- la demande d'information est à comprendre comme couvrant des informations répondant à la double caractéristique de figurer dans des registres particuliers dont la tenue est imposée à des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques et de correspondre en substance à des informations que doivent contenir les registres dont l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 impose également la tenue aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ;

IV. La demande d'information doit-elle s'appliquer aux informations, contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, que la partie adverse ne détient pas matériellement elle-même ?

1. Considérant que, dans la demande d'information, après avoir rappelé l'obligation que l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 impose aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de tenir des registres des produits phytopharmaceutiques qu'ils utilisent, les parties requérantes écrivent ceci :

« [D]ans l'éventualité où les autorités compétentes wallonnes n'auraient pas préalablement collecté ces registres dans le cadre de leurs missions de protection de la santé et de l'environnement, la présente demande d'accès implique la collecte préalable de ces données auprès des utilisateurs professionnels. Ceci est en conformité avec le droit d'accès à l'information relative à l'environnement consacré par le Code de l'environnement, qui inclut l'information « détenue par une autorité publique ou pour son compte » (article D6, 11°). Or, au regard de l'article 67 du Règlement (CE) No 1107/2009 ci-mentionné, les utilisateurs professionnels de produits phytosanitaires doivent tenir les registres des produits qu'ils utilisent à la disposition des autorités compétentes. » ;

Considérant que ce point de vue des parties requérantes repose manifestement sur l'idée que, dans les cas où les autorités compétentes visées à l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ne détiennent pas matériellement en leurs services les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, il faut considérer, pour l'application des dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, que lesdits utilisateurs détiennent les informations contenues dans leurs registres « pour le compte » des autorités compétentes ;

Considérant que les parties requérantes font ainsi référence au fait que, transposant en cela la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, les dispositions du livre 1er du code de l'environnement qui sont relatives à l'accès aux informations environnementales sur demande s'appliquent non seulement aux informations environnementales qui sont détenues par les autorités publiques, mais aussi à celles qui sont détenues pour le compte des autorités publiques ;

Considérant que, tant à l'article 2, 4), de la directive 2003/4/CE qu'à l'article D.6, 10°, du livre 1er du code de l'environnement, l'expression « information détenue pour le compte d'une autorité publique » est définie comme désignant « toute information environnementale qui

est matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique » ; qu'est ainsi visée toute hypothèse dans laquelle n'importe qui détient matériellement une information environnementale pour le compte d'une autorité publique ; qu'il est, à cet égard, indifférent que le détenteur de l'information soit ou ne soit pas par ailleurs lui-même une autorité publique ;

Considérant que, dans la requête, les parties requérantes confirment leur point de vue selon lequel les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques détiennent les registres d'utilisation desdits produits « pour le compte » des autorités publiques ; qu'elles estiment que cette solution résulte de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, du fait qu'en application de ladite disposition, les autorités publiques « peuvent à tout moment exiger la communication des informations contenues dans ces registres soit d'initiative, soit à la demande de tiers » et que « [c]es derniers ont le droit d'accéder à ces informations « conformément au droit national ou communautaire applicable », c'est-à-dire, en l'occurrence, conformément au Code de l'environnement et à la Directive 2003/4 » ; qu'elles signalent que leur position est corroborée par une jurisprudence de juridictions administratives allemandes de première instance, consacrée par un arrêt du Tribunal administratif du Bade-Wurtemberg du 9 juin 2021 dont elles produisent une traduction en annexe de la requête ;

Considérant qu'il convient de relever que, dès lors que les parties requérantes considèrent que la thèse qu'elles soutiennent est une résultante de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, les « autorités publiques » qu'elles visent ici sont - et sont uniquement - celles qui agissent ou interviennent en qualité d'« autorités compétentes » au sens de cette disposition ; qu'en conséquence, dans la présente affaire, la thèse des parties requérantes, à supposer qu'elle soit suivie, ne peut s'appliquer à la partie adverse que dans la mesure où celle-ci agit ou intervient en qualité d'« autorité compétente » au sens de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

2. Considérant qu'invitées à préciser davantage leur point de vue selon lequel les informations contenues dans les registres que tiennent les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques en application de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) 1107/2009 doivent être considérées, pour l'application de la directive 2003/4/CE et des dispositions du livre Ier du code de l'environnement qui transposent celle-ci, comme étant détenues par lesdits utilisateurs « pour le compte » des autorités publiques auxquelles, sur demande, ils doivent communiquer ces informations, les parties requérantes ont, dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023, répondu comme suit :

« Plusieurs éléments militent en faveur de la conclusion selon laquelle les informations contenues dans les registres détenus par les utilisateurs professionnels en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du Règlement 1107/2009 sont détenues « *pour le compte* » des autorités publiques.

S'agissant de la *lettre de cette disposition* d'abord, il convient premièrement d'observer que ces informations doivent être communiquées aux autorités compétentes « *sur demande* », ce qui exclut toute forme de pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans le chef des utilisateurs professionnels. Les autorités publiques

peuvent, à tout moment et sans avoir à justifier d'un motif particulier, accéder à ces informations. Ensuite, cette disposition fait de l'autorité publique le détenteur de cette information vis-à-vis du public. C'est en effet à l'autorité publique que des tiers « tels que l'industrie de l'eau potable, les distributeurs ou les habitants » doivent s'adresser pour obtenir ces informations. Enfin, cette information doit être fournie par les autorités compétentes « conformément au droit national ou communautaire applicable ». Cette précision - ajoutée semble-t-il en dernière minute, car on n'en trouve aucune trace dans les travaux préparatoires - ne peut s'entendre que comme traduisant la volonté d'insérer le droit d'accès aux registres sur l'utilisation des pesticides dans la réglementation plus générale relative au droit d'accès à l'information environnementale. Comme le fait observer le Tribunal administratif du Bade-Wurtemberg dans l'arrêt joint au recours, « [c]ompte tenu du fait que les informations sollicitées sont sans conteste des informations environnementales, au sens des dispositions de l'article 67, paragraphe 1 du règlement phytosanitaire de l'UE, tout porte à supposer que la référence explicite aux dispositions nationales et communautaires applicables se réfère à la directive sur l'information environnementale régissant l'accès aux informations environnementales ainsi qu'au droit national des États membres qui la transpose » (p. 24-25).

S'agissant de la *logique* du texte ensuite, il est de jurisprudence constante que toute disposition du droit de l'Union doit être interprétée de façon à lui assurer un effet utile ¹³. De même, si les États membres conservent une certaine autonomie procédurale dans la mise en œuvre du droit de l'Union, celle-ci ne saurait aller jusqu'à rendre « en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) ¹⁴ ». Or, s'il fallait considérer que les informations contenues dans les registres détenus en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du Règlement 1107/2009 n'étaient pas des informations détenues pour le compte des autorités publiques et, partant, qu'elles ne relevaient pas du champ d'application de la Directive 2003/4/CE et des dispositions du livre Ier du Code de l'environnement qui transposent celle-ci, les tiers souhaitant accéder à ces informations se trouveraient sans recours effectif face à un refus - ou à une abstention coupable - des autorités publiques. C'est précisément l'objectif du droit issu de la Convention d'Aarhus d'assurer aux membres du public un droit de recours aisé et gratuit - facilités sans lesquelles la plupart de ces recours ne seraient pas intentés.

S'agissant de la *genèse* du texte enfin, il ressort clairement des travaux préparatoires que, jusqu'à la fin de la deuxième lecture, il était prévu que les tiers disposent du droit de s'adresser directement aux utilisateurs professionnels. Le Parlement et le Conseil semblaient d'accord sur ce point ¹⁵, qui semble également avoir été approuvé

¹³ Note de bas de page 5 de la note des parties requérantes : Cf. p. ex. l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 2019, *Falck*, affaire C-465/17, EU:C:2019:234, pt. 32 et jurisprudence citée.

¹⁴ Note de bas de page 6 de la note des parties requérantes : Cf. p. ex. l'arrêt de la Cour de justice du 8 mars 2017, *Euro Park Service*, affaire C-14/16, EU:C:2017:177, pt. 36 et jurisprudence citée.

¹⁵ Note de bas de page 7 de la note des parties requérantes : Cf. ainsi l'amendement 160 proposé par le Parlement européen dans le cadre de la deuxième lecture (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2008-0444_EN.html?redirect)

par la Commission ¹⁶. Ce régime a toutefois été modifié en dernière minute, sans doute dans le cadre d'une négociation informelle (un « trilogue ») entre la Commission, le Parlement et le Conseil à la demande de ce dernier. C'est la raison pour laquelle on ne trouve aucune trace des discussions ayant présidé à ce changement de modèle. Quoi qu'il en soit, il résulte de cet historique que c'est de manière tout à fait intentionnelle et informée que le choix a été fait de prévoir un modèle faisant des Etats membre le pivot de l'accès à l'information, d'une manière parfaitement compatible avec la législation « Aarhus » » ;

Considérant qu'outre ces éléments, les parties requérantes ont encore fait valoir ce qui suit, dans la note qu'elles ont adressée à la Commission le 7 février 2023 :

« [I]l faut souligner que l'obligation faite aux utilisateurs professionnels de consigner dans des registres les informations relatives aux pesticides utilisés vise exclusivement à permettre à l'autorité publique de remplir certaines missions. Premièrement, ces registres doivent permettre à l'autorité publique de satisfaire sa mission d'information en matière environnementale à l'égard du public, ainsi que l'atteste l'article 67, § 1^{er}, al. 3, du Règlement 1107/2009. Deuxièmement, ces registres figurent parmi les sources auxquelles les autorités publiques doivent recourir en vue de remplir leur obligation de fournir à l'Union européenne des statistiques concernant l'utilisation des pesticides ¹⁷. Troisièmement, ces registres sont nécessaires aux autorités publiques pour remplir leurs obligations au titre de la Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. A cet égard, l'article 1er, § 3, du Règlement 1185/2009 précité précise que les statistiques dont la collecte est prévue par ce Règlement « *sont utilisées en particulier aux fins des articles 4 [plans d'action nationaux] et 15 [indicateurs] de la directive 2009/128/CE* ». Du reste, comme mentionné plus haut, la Région wallonne fait usage de ces registres pour remplir ses obligations au regard de l'article 12 de la Directive 2009/128, relative à la réduction de l'utilisation des pesticides ou des risques dans des zones spécifiques ¹⁸.

Il résulte de ce qui précède qu'à la connaissance des requérantes, l'obligation instaurée par l'article 67, § 1^{er}, du Règlement 1107/2009 vis-à-vis des utilisateurs professionnels vise exclusivement à permettre aux autorités publiques de remplir une série d'exigences qui leur sont imposées par la législation environnementale. En

¹⁶ Note de bas de page 8 de la note des parties requérantes : Avis de la Commission conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques portant modification à la proposition de la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE /*COM/2009/0145 final - COD 2006/0136 */ (<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009PC0145&from=EN>)

¹⁷ Note de bas de page 9 de la note des parties requérantes : Cf. Article 3, § 1er, 2ème tiret, du Règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides.

¹⁸ Note de bas de page 10 de la note des parties requérantes : Arrêté ministériel relatif au plan de réduction de l'application des produits phytopharmaceutiques dans les espaces publics, article 2, al. 2, 1°.

ce sens, les informations contenues dans les registres visés par cette disposition sont bel et bien détenues pour le compte de ces autorités. » ;

3. Considérant qu'en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 :

- les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques ont l'obligation de communiquer à l'autorité compétente, sur simple demande de celle-ci, les informations contenues dans les registres prévus par le même article ; autrement dit, ils ont l'obligation de tenir ces informations à la disposition de l'autorité compétente ;
- les tiers peuvent demander à avoir accès auxdites informations en s'adressant à l'autorité compétente ;
- et l'autorité compétente saisie d'une demande d'accès à ces informations applique le « droit national ou communautaire applicable », ce qui, s'agissant d'informations environnementales, renvoie, comme indiqué au point I ci-dessus, au régime général d'accès du public à l'information sur demande qu'organisent la directive 2003/4/CE et les dispositions de droit interne - en l'occurrence, dans le cas présent, les dispositions du livre 1^{er}, partie III, titre 1^{er}, du code de l'environnement - qui la transposent ;

Considérant que, selon la Commission, il ne résulte pas de ces divers éléments, envisagés isolément ou dans leur combinaison, que les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques devraient être considérées, pour l'application de la directive 2003/4/CE et des dispositions du livre 1^{er} du code de l'environnement qui transposent celle-ci, comme étant détenues par lesdits utilisateurs « pour le compte » des autorités publiques auxquelles, sur demande, ils doivent communiquer ces informations :

- en soi, le fait que des informations doivent être tenues à la disposition d'une autorité ne suffit pas à permettre de considérer qu'elles seraient « détenues pour le compte » de celle-ci ;
- l'application de la directive 2003/4/CE et des dispositions du livre 1^{er} du code de l'environnement à des informations environnementales qui sont matériellement détenues par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique suppose qu'il existe des éléments de nature à établir concrètement, quant au fond, que c'est « pour le compte » de cette autorité publique que lesdites informations sont détenues ; en l'espèce, la Commission ne peut suivre les parties requérantes lorsqu'elles soutiennent que « l'obligation instaurée par l'article 67, § 1^{er}, du Règlement 1107/2009 vis-à-vis des utilisateurs professionnels vise exclusivement à permettre aux autorités publiques de remplir une série d'exigences qui leur sont imposées par la législation environnementale », et qu'elles en déduisent qu'« [e]n ce sens, les informations contenues dans les registres visés par cette disposition sont bel et bien détenues pour le compte de ces autorités » ; certes, l'obligation imposée aux utilisateurs professionnels de consigner dans des registres les informations relatives aux produits phytopharmaceutiques qu'ils utilisent est sans

conteste de nature à permettre aux autorités publiques concernées de remplir diverses missions qui sont les leurs (surveillance et contrôles, information à l'égard du public, établissement de statistiques, etc.) ; cette obligation est cependant aussi susceptible de fournir en propre - et même, chronologiquement, en premier lieu - aux utilisateurs professionnels des informations nécessaires pour suivre et contrôler eux-mêmes leurs activités, faire preuve de la vigilance requise afin de respecter les règles applicables, et éviter toute mise en cause de leur responsabilité ; dans ces conditions, l'on ne peut soutenir que les utilisateurs professionnels détiendraient ces informations, non pas pour leur compte propre, mais pour celui des autorités publiques concernées ;

- les dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale ne s'appliquent pas seulement aux informations qui sont matériellement détenues par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique ; elles s'appliquent aussi aux informations qu'une autorité publique - telle, en l'espèce, la partie adverse en sa qualité d'autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 - détient matériellement elle-même ; le renvoi que fait l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 aux dispositions qui règlent l'accès aux informations environnementales de manière générale n'est donc pas dépourvu d'objet ni de portée s'il a uniquement pour effet d'entraîner l'application desdites dispositions aux informations, contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, que détient matériellement l'autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) ;

- il est vrai que, dans l'hypothèse où l'autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 s'abstient ou refuse de demander aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de lui communiquer les informations, contenues dans leurs registres, qu'elle ne détient pas matériellement elle-même, le fait que les utilisateurs professionnels détiennent ces informations pour leur compte propre, et non pas pour celui de l'autorité compétente, a pour effet que les tiers qui souhaitent accéder à ces informations ne peuvent pas espérer y avoir accès en se fondant sur le régime général d'accès du public à l'information sur demande organisé par la directive 2003/4/CE et par les dispositions de droit interne qui la transposent ; dans une telle hypothèse, les tiers concernés ne peuvent donc pas exercer les voies de recours rapides et gratuites ou peu onéreuses qui sont spécifiquement prescrites dans le cadre du régime général d'accès du public à l'information sur demande (sur ces voies de recours spécifiques, voir l'article 6, § 1^{er}, de la directive 2003/4/CE, que transposent, en Région wallonne, les dispositions du livre 1^{er} du code de l'environnement relatives aux recours devant la Commission) ; la Commission peut comprendre que les tiers qui se trouvent dans une telle situation regrettent cette solution ; mais il s'agit là de la résultante logique et inévitable du fait que le régime général d'accès du public à l'information sur demande organisé par la directive 2003/4/CE et les dispositions de droit interne qui la transposent - régime auquel renvoie l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 et qui délimite le champ d'application des compétences de la Commission - est conçu pour s'appliquer uniquement aux informations environnementales détenues par ou pour le compte des autorités publiques ;

Considérant enfin, pour autant que de besoin, qu'à la connaissance de la Commission, aucun argument ne peut être tiré de la genèse du texte de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 pour appuyer la thèse soutenue par les parties requérantes ; que, comme l'indiquent celles-ci dans leur note précitée du 7 février 2023, il peut être relevé qu'au début de l'élaboration du texte de la disposition précitée, il était prévu que les tiers pourraient s'adresser directement aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques pour demander l'accès aux informations contenues dans les registres desdits utilisateurs, mais qu'au terme de l'élaboration du texte, après des discussions dont, selon les termes des parties requérantes, « on ne trouve aucune trace », il a été décidé de prévoir que les tiers doivent s'adresser à l'autorité compétente pour demander à avoir accès à ces informations ; qu'ainsi, pour reprendre les termes utilisés par les parties requérantes, « le choix a été fait de prévoir un modèle faisant des États membres le pivot de l'accès à l'information » ; que force est de constater qu'il ne résulte aucunement de ces éléments que les informations contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques seraient détenues par lesdits utilisateurs « pour le compte » de l'autorité compétente visée par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 ;

Considérant, en conclusion sur ce point, que la Commission estime que la demande d'information introduite par les parties requérantes ne doit pas s'appliquer aux informations, contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, que la partie adverse ne détient pas matériellement elle-même ;

4.1. Considérant qu'au vu de ce qui précède, la Commission se doit d'examiner s'il y a lieu d'accéder à la demande, exprimée par les parties requérantes dans la requête, d'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'information contenue dans les registres des produits phytopharmaceutiques visés à l'article 67, § 1^{er}, du Règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques doit-elle être interprétée comme une « information détenue pour le compte d'une autorité publique » au sens de l'article 2, 4) de la Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement ? » ;

4.2. Considérant que, comme le rappellent les parties requérantes dans la requête, il résulte de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qu'un organisme d'un État membre ne peut saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle que s'il peut être qualifié de « juridiction » au sens de cette disposition ;

4.2.1. Considérant qu'en se fondant tout particulièrement sur un arrêt de la Cour de justice du 3 mai 2022, rendu en grande chambre, les parties requérantes rappellent que, « [s]elon une jurisprudence constante, pour apprécier si l'organisme de renvoi en cause possède le caractère d'une « juridiction », au sens de l'article 267 TFUE, question qui relève uniquement du droit de l'Union, la Cour tient compte d'un ensemble d'éléments, tels l'origine légale de cet organisme, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de sa procédure, l'application, par ledit organisme, des règles de droit ainsi

que son indépendance (voir, en ce sens, arrêts du 30 juin 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395, et du 29 mars 2022, Getin Noble Bank, C 132/20, EU:C:2022:235, point 66 ainsi que jurisprudence citée) »¹⁹ ;

Considérant que, passant en revue les six critères dont, selon cette jurisprudence, il convient de tenir compte pour apprécier si un organisme possède le caractère d'une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, les parties requérantes estiment qu'en l'espèce la Commission les remplit tous ;

Considérant qu'il n'est pas contestable que la Commission remplit cinq des six critères énumérés par la Cour de justice : elle doit sa création à des dispositions législatives ; il s'agit d'un organisme permanent ; quand un recours est introduit devant la Commission, les autorités publiques ne peuvent pas se soustraire à son intervention, et les décisions qu'elle prend revêtent un caractère contraignant ; la Commission applique des règles de droit ; elle offre des garanties suffisantes d'indépendance ;

Considérant qu'en revanche, la Commission ne remplit pas le critère - essentiel pour apprécier si un organisme possède le caractère d'une juridiction - de la nature contradictoire de la procédure ;

Considérant qu'en effet, telle qu'elle est régie par le livre 1er du code de l'environnement, la procédure devant la Commission n'est pas organisée de manière telle qu'il faudrait considérer que, par nature, elle revêtirait les caractéristiques propres d'une procédure contradictoire ;

Considérant que, certes, comme l'indiquent les parties requérantes, l'article D.20.8, alinéa 2, du livre 1er du code de l'environnement permet à l'autorité publique qui est partie adverse à un recours devant la Commission de soumettre ses observations en réponse au recours ; que, toutefois, la disposition citée conçoit cette faculté comme étant seulement un accessoire de l'obligation imposée à la partie adverse de transmettre à la Commission une copie des pièces, renseignements, documents ou données demandés par la partie requérante ou réclamés par la Commission elle-même ; qu'en outre, la note d'observations éventuellement déposée par la partie adverse ne doit pas être communiquée à la partie requérante ; que cette note a ainsi avant tout pour objet d'éclairer la Commission en vue de lui permettre de statuer en connaissance de cause ;

Considérant que, certes encore, comme l'indiquent également les parties requérantes, l'article D.20.9, alinéa 2, du livre 1er du code de l'environnement prévoit que la Commission peut convoquer et entendre les parties, ainsi que toute personne concernée par la demande d'information ; que, toutefois, la détermination de l'utilité ou de la nécessité d'une telle audition, ainsi que des modalités de celle-ci, est laissée à l'appréciation de la Commission ; que cette procédure est donc destinée avant tout à éclairer la Commission, si et dans la mesure où elle le juge utile ou nécessaire, en vue de lui permettre de statuer en connaissance de cause ;

¹⁹ *City Rail*, C-453/20, point 41.

Considérant enfin qu'en prévoyant expressément, pour le surplus, que la Commission siège à huis clos, l'article D.20.9, alinéa 1^{er}, du livre 1er du code de l'environnement contribue à souligner que la procédure organisée devant elle n'est pas, par nature, contradictoire ;

4.2.2. Considérant en outre, et en tout de cause, qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que, pour établir qu'un organisme agit en qualité de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE, il faut non seulement tenir compte des éléments mentionnés au point 4.2.1 ci-dessus, mais aussi s'assurer que cet organisme exerce, en l'espèce, des fonctions de nature juridictionnelle, et non pas des fonctions de nature administrative ²⁰ ;

Considérant qu'il importe à cet égard d'observer que, comme le relèvent les parties requérantes dans la requête, les dispositions du livre 1er du code de l'environnement qui organisent le recours auprès de la Commission tendent à transposer l'article 6, § 1^{er}, de la directive 2003/4/CE, précitée, en tant qu'il impose aux États membres l'obligation de prendre « les dispositions nécessaires pour que tout demandeur qui considère que sa demande d'information a été ignorée, indûment rejetée (en partie ou en totalité), ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément aux articles 3, 4 ou 5, puisse engager une procédure dans le cadre de laquelle les actes ou omissions de l'autorité publique concernée peuvent [...] faire l'objet d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi » ; que, selon les termes mêmes de la directive, il s'agit donc - et il doit s'agir - d'un recours de nature administrative ²¹ ;

Considérant que les fonctions exercées par la Commission sont effectivement de nature administrative ; qu'un élément déterminant à cet égard tient en ce que, dans le cadre du recours ouvert devant elle - lequel est un recours en réformation -, la Commission exerce les mêmes compétences que celles de l'autorité publique dont la décision ou l'absence de décision est à l'origine de la contestation portée devant elle ; qu'ainsi, la Commission dispose du même pouvoir discrétionnaire d'appréciation que cette autorité, s'agissant tout particulièrement de l'éventuelle application de motifs pour lesquels les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales permettent d'apporter des restrictions au droit d'accès à l'information et de la mise en balance des intérêts en jeu qui doit être réalisée en pareille circonstance ;

Considérant que les arguments invoqués dans la requête par les parties requérantes en vue de tenter d'appuyer la thèse selon laquelle la Commission exercerait des fonctions juridictionnelles, et non pas des fonctions administratives, ne peuvent être retenus :

- il est exact que la Commission, qui peut seulement être saisie sur recours, n'a pas le pouvoir d'engager une procédure d'office ; toutefois, cette seule circonstance est insuffisante à établir que les fonctions de la Commission ne seraient pas de nature administrative ;

²⁰ Arrêt *City Rail*, précité, points 42 et suivants.

²¹ À la différence de la procédure de recours prévue par l'article 6, § 2, de la directive 2003/4/CE, qui, quant à elle, doit être de nature juridictionnelle.

- l'argument selon lequel la Commission « ne siège [pas] comme partie défenderesse en cas de recours contre sa décision devant le Conseil d'État » ne peut davantage être retenu ; il est exact que la jurisprudence est en ce sens qu'en cas de recours au Conseil d'État contre une décision de la Commission, celle-ci est considérée comme n'ayant pas la qualité de partie adverse audit recours²² ; mais cette solution n'est nullement justifiée par l'idée que la Commission exercerait des fonctions juridictionnelles, et non pas des fonctions administratives²³ ; elle trouve son unique explication dans l'idée que seule une personne morale, à l'exclusion de ses organes, peut être qualifiée de partie adverse à un recours introduit devant le Conseil d'État et que, comme la Commission n'a pas de personnalité juridique distincte de la Région wallonne, c'est donc cette dernière seule qui a la qualité de partie adverse au recours devant le Conseil d'État et qui, partant, est habilitée à poser les actes qu'implique la reconnaissance de ladite qualité ;

4.2.3. Considérant qu'il suit de ce qu'il précède que la Commission est dépourvue de la qualité de « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE et ne peut donc poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes ;

V. Y a-t-il matière à application, en l'espèce, de motifs pour lesquels les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales permettent d'apporter des restrictions au droit d'accès à l'information ?

1. Considérant que, dans la requête, les parties requérantes abordent elles-mêmes la question de savoir s'il y a matière à application, en l'espèce, de motifs pour lesquels les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales permettent d'apporter des restrictions au droit d'accès à l'information ;

Considérant qu'elles renvoient, à cet égard, aux dispositions qui permettent d'apporter des restrictions au droit d'accès à l'information en cas de demande formulée de manière trop générale, en cas de demande manifestement abusive, ainsi que dans les hypothèses où l'exercice du droit d'accès à l'information est susceptible de porter atteinte à la confidentialité d'informations commerciales ou industrielles ou de données à caractère personnel ;

Considérant qu'en ce qui concerne l'éventuelle application, en l'espèce, de ces motifs de restriction au droit d'accès à l'information, la Commission relève ce qui suit :

1.1. Considérant qu'en vertu de l'article D.18, § 1^{er}, c), du livre 1^{er} du code de l'environnement, l'autorité publique peut rejeter une demande d'information qui est formulée de manière trop générale, « même après application de l'article D.15, § 2 » ; que, selon cette dernière disposition, « [s]i une demande d'information est formulée d'une

²² Arrêt A.S.B.L. Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy, n° 253.710 du 11 mai 2022, et arrêt A.S.B.L. Greenpeace Belgium, n° 254.382 du 1^{er} septembre 2022.

²³ Bien au contraire, il convient de noter qu'en cas de recours au Conseil d'État contre une décision de la Commission, les dispositions qui s'appliquent sont celles qui sont relatives aux recours en annulation d'actes d'autorités administratives, et non pas celles qui règlent les recours en cassation formés contre les décisions contentieuses rendues en dernier ressort par les juridictions administratives.

manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur [...] à la préciser davantage et l'aide à cet effet de manière adéquate » ;

Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces deux dispositions qu'une demande d'information est formulée de manière trop générale quand elle n'est pas suffisamment précise ;

Considérant que tel n'est pas le cas de la demande d'information introduite par les parties requérantes ; qu'en effet, d'une part, elle renvoie à des dispositions et à des notions contenues dans un acte bien déterminé de l'Union européenne (en l'occurrence le règlement (CE) n° 1107/2009) qui est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable et, d'autre part, elle est circonscrite à une zone géographique (les communes d'Andenne, de Wasseiges et de Fernelmont) et à une période (l'année 2021 et l'année 2022 jusqu'au 1^{er} mai 2022) qui sont déterminées avec précision ;

1.2. Considérant qu'en vertu de l'article D.18, § 1^{er}, b), du livre 1er du code de l'environnement, l'autorité publique peut rejeter une demande d'information qui est manifestement abusive ;

Considérant qu'à ce titre, elle peut notamment rejeter une demande d'information dont le traitement pourrait la conduire à entraver ou à perturber déraisonnablement l'exercice des missions d'intérêt général qui lui incombent ; qu'ainsi, la charge de travail qu'implique le traitement d'une demande d'information pour une autorité publique ne peut être disproportionnée au regard des intérêts en cause ; qu'une demande d'information dont le traitement implique, pour une autorité publique, une charge de travail disproportionnée au regard des intérêts en cause est manifestement abusive ;

Considérant que, comme le soulignent les parties requérantes dans la requête, leur demande d'information couvre moins de deux années et ne concerne que trois communes wallonnes ; qu'en outre, comme relevé ci-dessus, elle renvoie à des dispositions et à des notions contenues dans un acte bien déterminé de l'Union européenne, qui est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable ; que ces éléments sont de nature à circonscrire significativement la charge de travail qu'implique le traitement de la demande d'information pour la partie adverse ;

Considérant que, dans la note qu'elle a adressée à la Commission le 12 janvier 2023, la partie adverse ne soutient pas expressément que le traitement de la demande d'information lui imposerait une charge excessive, au point de rendre la demande d'information manifestement abusive ; qu'elle y écrit toutefois ceci :

« Le SPW-ARNE confirme que, malgré la demande circonscrite à seulement 3 communes wallonnes, la collecte et le traitement des données qui dépendent de sa compétence constitueraient une charge de travail très importante en fonction du niveau de détail souhaité au niveau des utilisateurs professionnels à cibler. Cela irait de 3 à 30 jours ouvrables en première estimation. » ;

Considérant que, suite à ce passage de la note du 12 janvier 2023, la Commission a demandé à la partie adverse si, lorsqu'elle fait état, dans sa note, de la « collecte » de données, cela couvre, en tout ou en partie (et, si c'est en partie, dans quelle proportion ?), le fait de chercher des données qu'elle ne détient pas actuellement et qu'elle devrait réclamer aux utilisateurs professionnels visés par la demande d'information ;

Considérant qu'à cette question, la partie adverse a, dans la note qu'elle a adressée à la Commission le 16 février 2023, répondu comme suit :

« Il faut, dans un premier temps, identifier tous les utilisateurs professionnels de PPP dans les 3 communes visées et, seulement dans un second temps, les interroger pour qu'ils envoient une copie de leur registre (pour autant qu'ils en aient un même si c'est obligatoire). Et ceci en tenant compte de la répartition de compétence évoquée plus haut. Il faudra donc probablement solliciter plusieurs services de contrôles fédéraux et régionaux pour collecter les informations. » ;

Considérant qu'il résulte de ladite réponse que, dans son estimation de la charge de travail qu'implique pour elle le traitement de la demande d'information, la partie adverse inclut la collecte, auprès des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, des informations, contenues dans leurs registres, qu'elle ne détient pas déjà matériellement elle-même ;

Considérant que, pourtant, comme indiqué au point IV.3 ci-dessus, la demande d'information introduite par les parties requérantes ne doit pas s'appliquer aux informations, contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, qu'elle ne détient pas déjà matériellement elle-même : que le traitement de la demande d'information n'implique donc pas que la partie adverse aurait l'obligation de collecter ces informations auprès des utilisateurs professionnels ;

Considérant qu'en conséquence, la collecte des informations auprès des utilisateurs professionnels ne doit pas être incluse dans l'évaluation de la charge de travail qu'implique le traitement de la demande d'information par la partie adverse ;

Considérant qu'en définitive, la charge de travail à prendre en compte se limite à celle qu'implique, pour la partie adverse, le traitement de la demande d'informations que ses services ont déjà reçues et dont ils sont donc censés avoir déjà connaissance ;

Considérant qu'au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la demande d'information ne peut raisonnablement pas être considérée comme étant manifestement abusive ;

1.3.1. Considérant que l'article D.19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, d) et f), du livre 1^{er} du code de l'environnement permet de limiter le droit d'accès à l'information lorsque l'exercice de ce droit est susceptible de porter atteinte à la confidentialité d'informations commerciales ou industrielles ou de données à caractère personnel ; que des dispositions analogues figurent à l'article 27, § 1^{er}, 1^o et 7^o, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement ;

Considérant que, toutefois, il résulte respectivement de l'article D.19, § 2, alinéa 2, 2°, du livre Ier du code de l'environnement et de l'article 27, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 2006, que, comme le requiert l'article 4, § 2, alinéa 2, troisième phrase, de la directive 2003/4/CE, précitée, ces motifs de restriction du droit d'accès à l'information ne s'appliquent pas lorsque les informations qui sont demandées sont relatives à des émissions dans l'environnement ;

Considérant, à cet égard, que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 4, § 2, alinéa 2, troisième phrase, de la directive 2003/4/CE doit être interprété en ce sens que :

- relève de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de cette disposition le rejet de produits ou de substances, tels que les produits phytopharmaceutiques et les substances que ces produits contiennent, dans l'environnement, pour autant que ce rejet soit effectif ou qu'il soit prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation ;
- et relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de la même disposition les indications concernant notamment la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des émissions dans l'environnement de ces produits ou substances ²⁴ ;

Considérant qu'au vu de cette jurisprudence, invoquée également par les parties requérantes, les informations qui, en vertu de l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009, doivent être mentionnées dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques - à savoir le nom du produit phytopharmaceutique, le moment de l'utilisation, la dose utilisée, la zone et la culture où le produit phytopharmaceutique a été utilisé - sont de celles pour lesquelles les restrictions au droit d'accès à l'information justifiées par la confidentialité d'informations commerciales ou industrielles ou de données à caractère personnel ne trouvent pas à s'appliquer ;

1.3.2. Considérant toutefois qu'en l'espèce, les parties requérantes ont donné leur accord à l'anonymisation de certaines des informations qu'elles réclament ;

Considérant qu'ainsi, comme déjà indiqué, elles ont, dans la demande d'information, donné leur accord à la suppression préalable des noms, prénoms, numéros de téléphone et adresses email de personnes physiques ;

Considérant que, dans un courriel que leur conseil a adressé à la Commission le 2 mars 2023, elles ont également fait part de leur absence d'objection à la suppression des données suivantes :

- les adresses postales de personnes physiques ;

²⁴ Arrêt du 23 novembre 2016, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting, C-442/14. Voir aussi, par analogie, un autre arrêt du même jour, Commission européenne c/ Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe, C-673/13 P.

- les noms, numéros de téléphone, et adresses postales ou email de personnes morales qui utilisent des produits phytopharmaceutiques ou ont la responsabilité de leur utilisation, ou pour le compte ou sous l'autorité desquelles ces produits sont utilisés ;
- les numéros de phytolice d'utilisateurs de produits phytopharmaceutiques ou de personnes sous l'autorité de qui de tels produits sont utilisés ;

Considérant que, dans le même courriel, elles ont toutefois précisé que leur absence d'objection à la suppression des données mentionnées dans le considérant précédent était soumise à la condition que cette suppression n'empêche pas de déterminer :

- à quelle catégorie d'utilisateur appartient l'auteur du registre de traitement (agriculteur, entrepreneur de jardin, personnel des services publics, personnel d'entretien des terrains d'une entreprise, etc.) ;
- et à quel type de surface (agricole ou non agricole) se rapporte le registre ;

Considérant que la partie adverse pourra donc occulter les données sur la suppression desquelles les parties requérantes ont donné leur accord, en se conformant aux indications ci-avant ;

2. Considérant que, pour le surplus, la Commission n'aperçoit aucun motif prévu par les dispositions relatives à l'accès aux informations environnementales, qui soit de nature ou suffise à justifier qu'il ne soit pas réservé une suite favorable à tout ou partie de la demande d'information ;

**PAR CES MOTIFS,
LA COMMISSION DECIDE :**

Article 1^{er} : Le recours est partiellement recevable et fondé.

Article 2 : Dans les huit jours de la notification de la présente décision, en tenant compte des réserves et des précisions apportées dans les alinéas ci-après, la partie adverse communiquera aux parties requérantes les informations contenues dans les registres d'utilisation de produits phytopharmaceutiques qui répondent à la double condition d'être prévus par l'article 67, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et de présenter les caractéristiques suivantes :

- couvrir les parcelles d'exploitation et autres lieux d'utilisation de ces produits, situés dans la zone géographique suivante : communes de Andenne, Wasseiges et Fernelmont ;

- couvrir l'année 2021 et l'année 2022 (jusqu'au 1^{er} mai 2022) ;
- être tenus par tout utilisateur professionnel de produits phytopharmaceutiques dans la zone définie, y compris les entreprises de maintenance des infrastructures publiques, et les entreprises de production agricoles ;
- et couvrir les produits phytopharmaceutiques au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 règlement (CE) n° 1107/2009, et comprenant donc l'utilisation de semences traitées.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux informations dont la partie adverse a pris connaissance dans le cadre spécifique de l'exercice, par un de ses agents, d'une mission de recherche et de constatation éventuelle d'infractions susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales.

L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas aux informations, contenues dans les registres des utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, que la partie adverse ne détient pas matériellement elle-même.

Dans l'application procurée à l'alinéa 1^{er}, la partie adverse aura particulièrement égard aux indications figurant dans les cinquième et sixième considérants du point III de la motivation de la présente décision.

Dans l'application procurée à l'alinéa 1^{er}, la partie adverse pourra occulter les données sur la suppression desquelles les parties requérantes ont marqué leur accord, en se conformant aux indications figurant au point V.1.3.2 de la motivation de la présente décision.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 20 mars 2023 par la Commission de recours composée de M. Benoît JADOT, président suppléant, M. Frédéric FILLEE et Mme Carine LAMBERT, membres effectifs, et M. Luc L'HOIR, membre suppléant, M. Frédéric FILLEE assurant également, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

Le Président suppléant,

Le Secrétaire,

B. JADOT

F. FILLEE