

Les droits du public en matière d'accès à l'information relative à l'environnement

I. Principaux textes en vigueur en matière d'accès à l'information relative à l'environnement

1. Droit international

Déclaration de Rio du 14 juin 1992.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite Convention d'Aarhus.

La convention, en vigueur depuis le 30 octobre 2001, a pour objectif de contribuer à la protection du droit de chaque personne, des générations présentes et futures, de vivre dans un environnement convenant à sa santé et à son bien-être. Pour atteindre cet objectif, la convention détermine les trois domaines d'action suivants :

- assurer l'accès du public à l'information sur l'environnement détenue par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l'environnement ;
- étendre les conditions d'accès à la justice en matière d'environnement.

En matière d'accès à l'information, la convention prévoit des droits et obligations précis, notamment concernant les délais de transmission et les motifs dont disposent les autorités publiques pour refuser l'accès à certains types d'information.

2. Droit communautaire

La Communauté européenne a approuvé la Convention d'Aarhus le 17 février 2005.

Le premier pilier de la convention relatif à l'accès du public à l'information a été mis en œuvre au niveau communautaire 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 abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

Cette directive étend le niveau d'accès à l'information prévu dans la directive 90/313/CE et abroge celle-ci à partir du 14 février 2005.

Son objectif est d'assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques par lesquelles cette information doit être rendue accessible.

3. Droit national

La France a ratifié la Convention d'Aarhus le 8 juillet 2002, elle est entrée en vigueur le 6 octobre 2002 (voir loi n° 2002-285 du 28 février 2002 autorisant l'approbation de la Convention d'Aarhus et décret n°2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la Convention d'Aarhus).

Par ailleurs, l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005) consacre un droit à valeur constitutionnelle d'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Les engagements souscrits par la France dans le cadre de la Convention d'Aarhus, les dispositions de la directive 2003/4/CE et les principes de l'article 7 de la Charte de l'environnement sont mis en œuvre dans les textes de droit interne suivants :

- la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, modifiée en dernier lieu par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 et le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Ces dispositions régissent l'accès aux documents administratifs, elles s'appliquent en matière d'accès à l'information relative à l'environnement, sous réserve des dispositions spécifiques du code de l'environnement (chapitre IV du titre II du livre Ier) ;
- l'arrêté du 1er octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif ;
- le chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement : articles L. 124-1 à L. 124-8 (issus de la loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière d'environnement) et R. 124-1 à R. 124-5 (issus du décret n° 2006-578 du 22 mai 2006 relatif à l'information et à la participation du public en matière d'environnement, modifiant le code de l'environnement et le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement).

Ces dispositions soumettent l'accès à l'information relative à l'environnement aux dispositions générales de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 régissant l'accès aux documents administratifs mentionnée précédemment, et prévoient certaines modalités particulières qui résultent de la Convention d'Aarhus et du droit communautaire.

Par ailleurs, diverses dispositions sectorielles prévoient une communication ou une publicité de certains documents :

- déchets : articles L. 125-1, L. 141-1 et suivants du code de l'environnement ;
- droit à l'information sur les risques majeurs : article L. 125-2 du code de l'environnement ;
- organismes génétiquement modifiés : article L. 525-3, L. 531-1 et suivants du code de l'environnement ;
- droit à l'information sur la qualité de l'air : article L. 125-4 et L. 221-6 du code de l'environnement ;
- produits biocides : article L. 522-12 du code de l'environnement ;
- installations classées pour la protection de l'environnement : article L. 515-2 (dossier mis à l'enquête publique, contenu du dossier fixé par le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 modifié pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement) ;
- information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection : loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (articles 18 et suivants).

II. Les droits du public en matière d'accès à l'information relative à l'environnement

Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement s'exerce dans les conditions définies par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, sous réserve des dispositions particulières prévues par le chapitre IV du titre II du livre Ier du code de l'environnement (art. L. 124-1 à L. 124-8 et R. 124-1 à R. 124-5).

Le droit à l'information relative à l'environnement comprend, d'une part, le droit d'accès à l'information (obligation pour les autorités publiques de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande au moyen d'une saisine officielle) et, d'autre part, le droit d'être informé (obligation pour les autorités publiques de diffuser des informations relatives à l'environnement).

1. Accès sur demande à l'information relative à l'environnement

Qui peut avoir accès aux informations ?

Le droit d'accès à l'information relative à l'environnement est ouvert à toute personne (physique ou morale), sans obligation de faire valoir un intérêt.

Quelles sont les autorités publiques soumises à l'obligation de communication et de diffusion ?

Les autorités publiques soumises à l'obligation de communiquer ou diffuser les informations environnementales qu'elles détiennent sont :

- l'Etat et ses services (administrations centrales, directions régionales et départementales...), les collectivités territoriales et leurs services ainsi que leurs groupements (conseils régionaux, conseils généraux, communes, syndicats communaux et intercommunaux...), les établissements publics (agences de l'eau, Conservatoire du littoral, INERIS, ADEME...);
- les personnes (de droit public et de droit privé) chargées d'une mission de service public en rapport avec l'environnement, dans la mesure où ces informations concernent l'exercice de cette mission (concessionnaires de service public, délégataires de service public, titulaires de marchés publics...). Ces personnes ne doivent communiquer que les informations qui concernent la mission de service public qu'elles exercent.

Sont exclus les organes ou institutions exerçant des pouvoirs juridictionnels ou législatifs : Assemblée nationale, Sénat, tribunaux judiciaires et administratifs, cours d'appel et cours administratives d'appel, Cour de cassation et Conseil d'Etat, Cour des comptes, chambres régionales des comptes...

Qu'est-ce qu'une information relative à l'environnement ?

Il s'agit de toute information disponible quel qu'en soit le support (sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou sous toute autre forme matérielle) et concernant les domaines larges et variés suivants:

- l'état des éléments de l'environnement ainsi que les interactions entre ces éléments (air, atmosphère, eau, sol, terres, paysages et sites naturels, zones côtières et marines, diversité biologique et ses composantes...);
- les facteurs (substances, énergie, bruit, rayonnements, déchets, émissions, déversements et autres rejets dans l'environnement...), les décisions et les activités qui ont ou peuvent avoir des incidences sur les éléments de l'environnement;
- l'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, qui sont ou peuvent être altérés par les éléments de l'environnement, les décisions, les activités ou les facteurs précédemment cités ayant une incidence sur l'environnement;

- les analyses et hypothèses économiques utilisées pour prendre les décisions ou conduire les activités visées dans la deuxième rubrique ci-dessus ;
- les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application de la réglementation relative à l'environnement.

Comment le public peut-il accéder aux informations recherchées ?

Certaines mesures visent à faciliter l'accès aux informations recherchées. Ainsi, les autorités publiques doivent mettre à la disposition du public la liste des services, organismes, établissements publics et autres personnes qui exercent sous leur autorité, pour leur compte ou sous leur contrôle des missions de service public en rapport avec l'environnement.

Les sites internet sont le vecteur idéal pour trouver ces informations, une partie y figure déjà.

Les autorités publiques doivent également mettre à la disposition du public des répertoires ou listes des catégories d'informations relatives à l'environnement détenues indiquant où ces informations sont mises à la disposition du public.

Enfin, les autorités publiques doivent désigner une personne responsable de l'accès à l'information relative à l'environnement qui est notamment chargée de recevoir les demandes d'accès à l'information et les éventuelles réclamations. La personne responsable de l'accès aux documents administratifs désignée en application de la loi no 78-753 du 17 juillet 1978 est également responsable de l'accès à l'information en matière d'environnement. La désignation de cette personne est portée à la connaissance du public.

Dans quels délais l'autorité publique saisie doit-elle répondre à la demande d'accès à l'information ?

La réponse doit avoir lieu dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. A titre exceptionnel, ce délai peut être porté à deux mois lorsque le volume ou la complexité des informations demandées le justifie. Dans ce cas, l'autorité publique saisie informe le demandeur de cette prolongation et lui en indique les motifs dans un délai d'un mois.

Lorsque l'autorité publique saisie ne détient pas l'information demandée, elle transmet la demande à l'autorité publique qui détient l'information, si elle la connaît, et en informe le demandeur dans un délai d'un mois. Ceci ne prolonge pas le délai de réponse, le point de départ étant, en vertu de l'article 20 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, celui de la date de saisine de l'autorité incompétente.

Dans quels cas l'autorité publique saisie peut-elle s'opposer à la communication d'une information ?

Une demande d'information peut être rejetée pour les motifs suivants :

La demande porte sur un document en cours d'élaboration (état partiel ou provisoire).

Dans ce cas, l'autorité publique saisie indique au demandeur le délai dans lequel le document sera achevé et l'autorité chargée de son élaboration.

La demande est formulée de manière trop générale (par exemple, la demande porte sur un ensemble d'informations ou de documents dont l'identification, faute de précisions suffisantes, n'apparaît pas possible).

Dans ce cas, l'autorité publique saisie invite et aide le demandeur à la préciser.

La demande est abusive (demande visant de façon délibérée à perturber le fonctionnement d'une administration, demandes en nombre très élevé, caractère répétitif ou systématique).

La demande porte sur des informations qui font l'objet d'une diffusion publique (publication au Journal officiel par exemple, voir également le point 2 ci-après sur la diffusion des informations relatives à l'environnement).

La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ; secret de la défense nationale, conduite de la politique extérieure de la France, sûreté de l'Etat ; sécurité publique et sécurité des personnes ; déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ; recherche des infractions fiscales et douanières ; secret en matière commerciale et industrielle ; secret de la vie privée et des dossiers personnels ; appréciation ou jugement de valeur porté sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ; divulgation du comportement d'une personne pouvant lui porter préjudice.

La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection de l'environnement auquel elle se rapporte (localisation d'espèces rares par exemple).

La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte aux intérêts de la personne physique qui a fourni l'information demandée sans y être contrainte par une disposition législative ou réglementaire ou par un acte administratif ou une décision juridictionnelle et qui ne consent pas à sa divulgation.

La demande porte sur des informations dont la communication est susceptible de porter atteinte à la protection des renseignements prévue par l'article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques (données obtenues notamment dans le cadre d'une enquête statistique réalisée conformément aux dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951).

Lorsque la demande porte sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement, l'autorité publique saisie ne peut rejeter la demande que pour les motifs suivants :

- conduite de la politique extérieure de la France, sécurité publique et défense nationale (mesures de vigilance instaurées par le dispositif Vigipirate par exemple) ;
- déroulement des procédures juridictionnelles ou recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales (par exemple rapport établi après transmission au procureur de la République d'un procès-verbal d'infraction) ;
- droits de propriété intellectuelle.

La décision de rejet est notifiée au demandeur par écrit. Les motifs du rejet ainsi que les voies et délais de recours sont indiqués.

Enfin, l'information est toujours communiquée sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique. Le respect de ces droits ne doit pas avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la communication des informations, la communication n'est pas soumise à l'accord préalable de l'auteur. En revanche, cette communication ne dispense pas le demandeur du respect, dans l'usage qu'il entend faire des documents obtenus, des droits de propriété intellectuelle qui leur sont attachés.

Quelles sont les modalités de communication des informations ?

L'accès aux informations peut s'exercer par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas. Les répertoires ou listes des catégories d'informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques sont également accessibles gratuitement sur place. Lorsque l'autorité publique effectue une copie à l'intention du demandeur, des frais correspondant au coût de reproduction peuvent être mis à la charge de celui-ci, auxquels pourront s'ajouter, le cas échéant, les frais d'expédition.

L'accès aux informations peut également se faire par courrier électronique lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Que faire en cas de refus de communication ?

En cas de refus d'une demande d'accès, le demandeur peut saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) d'une demande d'avis.

La procédure applicable est celle prévue aux articles 17, 18 et 19 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

La CADA doit être saisie dans un délai de deux mois à compter du jour où le demandeur est informé de la décision de refus de communication de l'autorité publique ; passé ce délai, il est trop tard et le demandeur doit alors reprendre la procédure depuis le départ en demandant de nouveau le document à l'administration.

La CADA doit être obligatoirement saisie avant tout recours devant le juge administratif.

Quelle doit être la qualité de l'information communiquée ?

Les autorités publiques doivent veiller à ce que les informations relatives à l'environnement recueillies par elles ou pour leur compte soient précises, tenues à jour et puissent donner lieu à comparaison.

Lorsque l'autorité publique est saisie d'une demande portant sur des informations relatives aux facteurs ayant une incidence sur l'environnement (substances, énergie, bruit, rayonnements, déchets, émissions, déversements...), elle indique au demandeur, si celui-ci en fait la demande, l'adresse où il peut prendre connaissance des procédés et méthodes utilisés pour l'élaboration des données.

2. Diffusion des informations relatives à l'environnement

Quelles sont les informations qui doivent faire l'objet d'une diffusion publique ?

Les informations environnementales devant faire l'objet d'une diffusion publique comprennent au moins :

- les traités, conventions et accords internationaux, la législation ou réglementation communautaire, nationale, régionale ou locale concernant l'environnement ;
- les plans et programmes et les documents définissant les politiques publiques qui ont trait à l'environnement ;
- les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte relatifs à l'état d'avancement des textes et actions précédemment cités lorsqu'ils sont élaborés ou conservés sous forme électronique ;
- les rapports établis par les autorités publiques sur l'état de l'environnement ;
- les données relatives à des activités ayant une incidence sur l'environnement ;
- les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement et les accords environnementaux ;
- les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement.

Pour les autorisations ayant un impact significatif sur l'environnement, accords environnementaux, études d'impact environnemental et évaluations de risques précédemment mentionnés, la diffusion peut consister à indiquer le lieu où le public peut en prendre connaissance.

Que faut-il entendre par diffusion publique ?

La diffusion publique peut intervenir par une publication au Journal officiel de la République française ou de l'Union européenne, une publication dans les conditions prévues par les articles 29 à 33 du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques (Bulletins officiels, Recueil des actes administratifs du ou des départements intéressés, registre tenu à la disposition du public, voie électronique), ou encore une publication sous forme électronique.

L'obligation de diffusion de l'information doit être immédiate en cas de menace imminente pour la santé humaine ou pour l'environnement.

3. Dispositions particulières à la réutilisation des informations publiques

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée fixe le régime de la réutilisation des informations publiques. Elle prévoit notamment que la réutilisation des informations publiques peut donner lieu au versement d'une redevance donnant lieu à la délivrance d'une licence. Pour l'établissement des redevances, l'administration tient compte des coûts de mise à disposition des informations. Elle peut également prendre en compte les coûts de collecte et de production des informations et inclure " une rémunération raisonnable des investissements, comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle ".